

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENYEDIAAN AIR MINUM DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT (PAMSIMAS) DI KABUPATEN PROBOLINGGO**

(Studi pada Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo)

## **SKRIPSI**

**Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana**

**Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

**Oleh :**

**Dimas Septia Bistama**

**NIM : 115030107111118**



**UNIVERSITAS BRAWIAJAYA**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**MALANG**

**2018**

**TANDA PENGESAHAN**

Telah dipertahankan di depan Majelis Penguji Skripsi Fakultas Ilmu  
Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Selasa

Tanggal : 24 April 2018

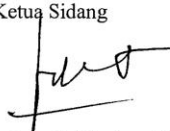
Skripsi atas nama : Dimas Septia Bistama

Judul : Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum Dan  
Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) Di Kabupaten  
Probolinggo (Studi pada Desa Gading Wetan Kecamatan  
Gading Kabupaten Probolinggo)

Dan dinyatakan Lulus

**MAJELIS PENGUJI**

Ketua Sidang



**Prof. Dr. Soesilo Zauhar. MS**

NIP. 19540306 197903 1 005

Anggota I



**Dr. Sarwono, M. Si**

NIP. 19570909 198703 1 002

Anggota II



**Drs. Romula Adiono, M. AP**

NIP. 19620401 198703 1 003

## IDENTITAS TIM PENGUJI

Menerangkan dengan sebenarnya, bahwa mahasiswa Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya tersebut di bawah ini:

Nama : Dimas Septia Bistama  
NIM : 115030107111118  
Jurusan : Administrasi Publik  
Program Studi/Minat : Ilmu Administrasi Publik

Adapun berikut daftar identitas tim penguji yang telah menguji peneliti di Fakultas Ilmu Administrasi, Jurusan Administrasi Publik :

1. Dosen Pembimbing : Prof. Dr. Soesilo Zauhar. MS  
NIP : 19540306 197903 1 005
2. Dosen Penguji I : Dr.Sarwono, M. Si  
NIP : 19570909 198403 1 002
3. Dosen Penguji II : Drs. Romula Adiono, M. AP  
NIP : 19620401 198703 1 003

Demikian dengan adanya daftar identitas tim penguji yang telah menguji mahasiswa Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Mahasiswa  
**Dimas Septia Bistama**  
**NIM : 115030107111118**

# CURRICULUM VITAE

## Data Pribadi

Nama : Dimas Septia Bistama  
JenisKelamin : Laki-Laki  
TempatTanggalLahir : Probolinggo, 23 September 1991  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Agama : Islam  
Alamat : Perum Pondok Pabean Indak E 2, Dringu Kab.Probolinggo  
Telepon : +6285336030280 (Hp)  
E-mail : dimasseptiabistama@gmail.com

## Pendidikan Formal

1. Tahun 1998-2004 : SD Negeri Wiroborang 1 Probolinggo
2. Tahun 2004-2007 : SMP Negeri 3 Probolinggo
3. Tahun 2007-2010 : SMA Negeri 4 Probolinggo
4. Tahun 2011-2018 : Universitas Brawijaya Malang

Demikianlah curriculum vitae ini saya buat dengan sebenar-benarnya, atas perhatiannya saya ucapkanTerimakasih.

Hormat Saya



Dimas Septia Bistama

## UCAPAN TERIMA KASIH

Pada kesempatan ini peneliti menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat:


1. Bapak Prof.Dr.Bambang Supriyono,MS, selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr.Chairul Shaleh M,Si, selaku ketua jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
3. Dr. Lely Indah Mindarti, M.Si selaku ketua prodi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
4. Prof. Dr.Soesilo Zauhar.MS selaku Dosen Pembimbing pertama yang telah meluangkan waktu, pikiran, dan tenaga untuk memberikan bimbingan dan arahan kepada peneneliti dalam menyelesaikan tahapan skripsi ini.
5. Para dosen dan staff Kependidikan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah memberikan arahan dan bimbingan dalam segala hal.
6. Terima Kasih kepada Bapak Supriyono sebagai kepala Desa Gading Wetan yang telah membantu dalam perijinan penelitian dan sudi diwawancarai
7. Bapak Suatmadi, S.sos, MM sebagai *District Project Management Unit* (DPMU) PAMSIMAS Kabupaten Probolinggo
8. Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pejabat pembuat komitmen) Pamsimas dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo
9. Ibu Endang Mudji Rahayu dari Dinas Cipta Karya bagian bidang air bersih
10. Seluruh pihak Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo.

- repository.ub.ac.id
11. Masyarakat Desa Gading Wetan Kecamatan Gading yang telah sudi untuk diwawancara dan menerima saya dengan tangan terbuka.
  12. Semua pihak yang telah mendukung terselesainya skripsi ini.

Demi perbaikan skripsi ini saran dan kritik yang bersifat membangun sangat peneliti harapkan. Semoga skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 19 Januari 2018

Peneliti



## RINGKASAN

**Dimas Septia Bistama. 2018. Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Probolinggo** (Studi pada Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo). Prof. Dr. Soesilo Zauhar. 148 Hal+Xiii

---

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo. Program PAMSIMAS dibuat oleh pemerintah pusat bertujuan untuk mengatasi kelangkaan air yang terjadi di banyak daerah Indonesia sehingga adanya program ini dapat memberikan pemerataan akses air minum terhadap seluruh masyarakat Indonesia. Untuk mengetahui, menganalisis dan mendeskripsikan pelaksanaan Program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan Kabupaten Probolinggo. Penelitian ini menggunakan teori kebijakan dan model-model implementasi kebijakan yaitu teori Edward III, Grindle, dan teori Van Metter dan Van Horn yang meliputi aktor pelaksana, komunikasi dan sumber daya.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sumber data yang di gunakan adalah data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi, dan juga dokumentasi. Analisis data menggunakan Miles, Huberman, & Saldana (2014) yaitu pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan kesimpulan. Berdasarkan hasil analisis data dari dua rumusan masalah yang ditetapkan, maka didapat hasil, antara lain : Dari Aspek Aktor program ini meliputi aktor tingkat pusat, daerah dan masyarakat Gading Wetan yang memiliki peran tugas dan fungsi masing-masing, dari aspek komunikasi, komunikasi dilakukan melalui media perkumpulan, media baliho untuk menyampaikan pesan dan tujuan program, adapun aspek sumber daya yang meliputi sumber daya manusia ditingkat desa memiliki jumlah yang kurang SDM yang berkenan menjadi pengurus, sedangkan aspek sumber daya anggaran dalam program ini berasal dari APBN, APBDes dan dana in kind, aspek sumber daya peralatan masih kurangnya peralatan pendukung seperti kantor untuk pengurus PAMSIMAS. Adapun yang menjadi faktor pendukung program ini yaitu dukungan pemerintah yang sangat tinggi dan antusiasme masyarakat sedangkan faktor penghambatnya yaitu lokasi sumber air yang jauh dari desa dan kondisi cuaca.

Kesimpulan dari penelitian ini yaitu dilihat dari aktor pelaksana dan komunikasi sudah baik dimana aktor sudah menjalankan tugas dan fungsinya, komunikasi sudah tersampaikan ke masyarakat dan sumber daya anggaran dan peralatan cukup sehingga infrastruktur air minum terbangun. Sedangkan dari jumlah sumber daya manusia jumlahnya kurang. Adapun faktor pendukung program ini meliputi dukungan pemerintah dan masyarakat, sedangkan faktor penghambatnya yaitu disebabkan oleh jauhnya dan sulitnya medan akses ke sumber air dan kondisi cuaca. Saran peneliti yaitu diperlukan komunikasi dan pengerjaan infrastruktur air dikerjakan ketika musim kemarau.

**Kata Kunci : PAMSIMAS, Implementasi, In Kind**



## SUMMARY

**Dimas Septia Bistama. 2018. Implementation of Community-Based Water Supply and Sanitation Policy (PAMSIMAS) in Probolinggo District.** (Study on Gading Wetan Village, Gading District, Probolinggo Regency). Prof. Dr. Soesilo Zauhar. 148 Page+Xiii

---

This research was conducted to analyze the Implementation of Water Supply and Sanitation Based Policy (PAMSIMAS) in Gading Wetan Village, Gading District of Probolinggo Regency. The PAMSIMAS program created by the central government aims to address the scarcity of water occurring in many parts of Indonesia so that this program can provide equitable access to drinking water for all Indonesians. To know, analyze and describe the implementation of PAMSIMAS Program in Desa Gading Wetan Probolinggo Regency. This research uses policy theory and policy implementation models that are Edward III theory, Grindle, and Van Metter and Van Horn theory which include executing actors, communication and resources.

This research uses descriptive research type with qualitative approach. Sources of data in use are primary and secondary data. Data collection techniques used interviews, observation, and documentation. Data analysis using Miles, Huberman, & Saldana (2014) is data collection, data condensation, data presentation, and conclusion. Based on the results of data analysis of the two formulation of the problem set, the results obtained, among others: From Aspects Actors of this program include actors at central, regional and community Gading Wetan who have the role of duties and functions respectively, from the aspect of communication, communication is done through media associations, media billboards to convey messages and program objectives, the aspect of resources that includes human resources at the village level has an insufficient number of human resources who are willing to become administrators, the budget aspect of the budget in this program comes from APBN, APBDes and funds in kind, the aspect of equipment resources is still lack of supporting equipment such as offices for board of PAMSIMAS. The factors that support this program are government support which is very high and enthusiasm of society while the inhibiting factor is the location of water source which is far from the village and the weather condition.

The conclusion of this research is seen from the executing actors, communications and resources in general is good where the actors have run their duties and functions, communication has been delivered to the community and adequate resources so that drinking water infrastructure is built. The supporting factors of this program include government and community support, while the inhibiting factor is caused by the remote and difficult access to water fields and weather conditions. The researcher's suggestion is that communication and water infrastructure work is done during the dry season.

**Keywords: PAMSIMAS, Implementation, In Kind**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Peneliti memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT yang atas berkat dan rahmat serta hidayahNya peneliti bisa menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Probolinggo** (Studi pada Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo)” dengan lancar dan baik.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat kelulusan untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. Peneliti menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini peneliti menyampaikan terimakasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof.Dr.Bambang Supriyono,MS, selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr.Chairul Shaleh M,Si, selaku ketua jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
3. Dr. Lely Indah Mindarti, M.Si selaku ketua prodi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
4. Prof. Dr.Soesilo Zauhar.MS selaku Dosen Pembimbing pertama yang telah meluangkan waktu, pikiran, dan tenaga untuk memberikan bimbingan dan arahan kepada peneneliti dalam menyelesaikan tahapan skripsi ini.

5. Para dosen dan staff Kependidikan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah memberikan arahan dan bimbingan dalam segala hal.
6. Terima Kasih kepada Bapak Supriyono sebagai kepala Desa Gading Wetan yang telah membantu dalam perijinan penelitian dan sudi diwawancarai
7. Bapak Suatmadi, S.sos, MM sebagai *District Project Management Unit* (DPMU) PAMSIMAS Kabupaten Probolinggo
8. Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pejabat pembuat komitmen) Pamsimas dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo
9. Ibu Endang Mudji Rahayu dari Dinas Cipta Karya bagian bidang air bersih
10. Seluruh pihak Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo.
11. Masyarakat Desa Gading Wetan Kecamatan Gading yang telah sudi untuk diwawancara dan menerima saya dengan tangan terbuka.
12. Semua pihak yang telah mendukung terselesainya skripsi ini.

Demi perbaikan skripsi ini saran dan kritik yang bersifat membangun sangat peneliti harapkan. Semoga skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 19 Januari 2018

Peneliti

## DAFTAR ISI

<b>MOTTO .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>1</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>BAB I.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
A. Latar Belakang .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
B. Rumusan Masalah .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
C. Tujuan Penelitian .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
D. Kontribusi penelitian.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
E. Sistematika Pembahasan .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>BAB II .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
A. Kebijakan Publik.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
B. Implementasi Kebijakan.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1. Pengertian Implementasi Kebijakan.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3. Faktor Penghambat dan Pendukung Proses Implementasi Kebijakan.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
C. Pemberdayaan.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
D. Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

**BAB III**.....Error! Bookmark not defined.

**METODE PENELITIAN**.....Error! Bookmark not defined.

A. Jenis Penelitian.....**Error! Bookmark not defined.**

B. Fokus Penelitian.....**Error! Bookmark not defined.**

C. Lokasi dan Situs Penelitian.....**Error! Bookmark not defined.**

D. Jenis dan Sumber Data.....**Error! Bookmark not defined.**

E. Teknik Pengumpulan Data.....**Error! Bookmark not defined.**

F. Instrumen Penelitian.....**Error! Bookmark not defined.**

G. Analisis Data Penelitian.....**Error! Bookmark not defined.**

**BAB IV**.....Error! Bookmark not defined.

**HASIL DAN PEMBAHASAN**.....Error! Bookmark not defined.

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....**Error! Bookmark not defined.**

1. Gambaran Umum Kabupaten Probolinggo**Error! Bookmark not defined.**

2. Profil Desa Gading Wetan.....**Error! Bookmark not defined.**

B. Penyajian Data penelitian.....**Error! Bookmark not defined.**

1. Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS).....**Error! Bookmark not defined.**

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pamsimmas di Desa Gading Wetan Kabupaten Probolinggo.**Error! Bookmark not defined.**

C. Analisis dan Pembahasan Data.....**Error! Bookmark not defined.**

1. Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS).....**Error! Bookmark not defined.**

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pamsimmas di Desa Gading Wetan Kabupaten Probolinggo.**Error! Bookmark not defined.**

**BAB V**.....Error! Bookmark not defined.

**PENUTUP**.....Error! Bookmark not defined.

A. Kesimpulan.....**Error! Bookmark not defined.**

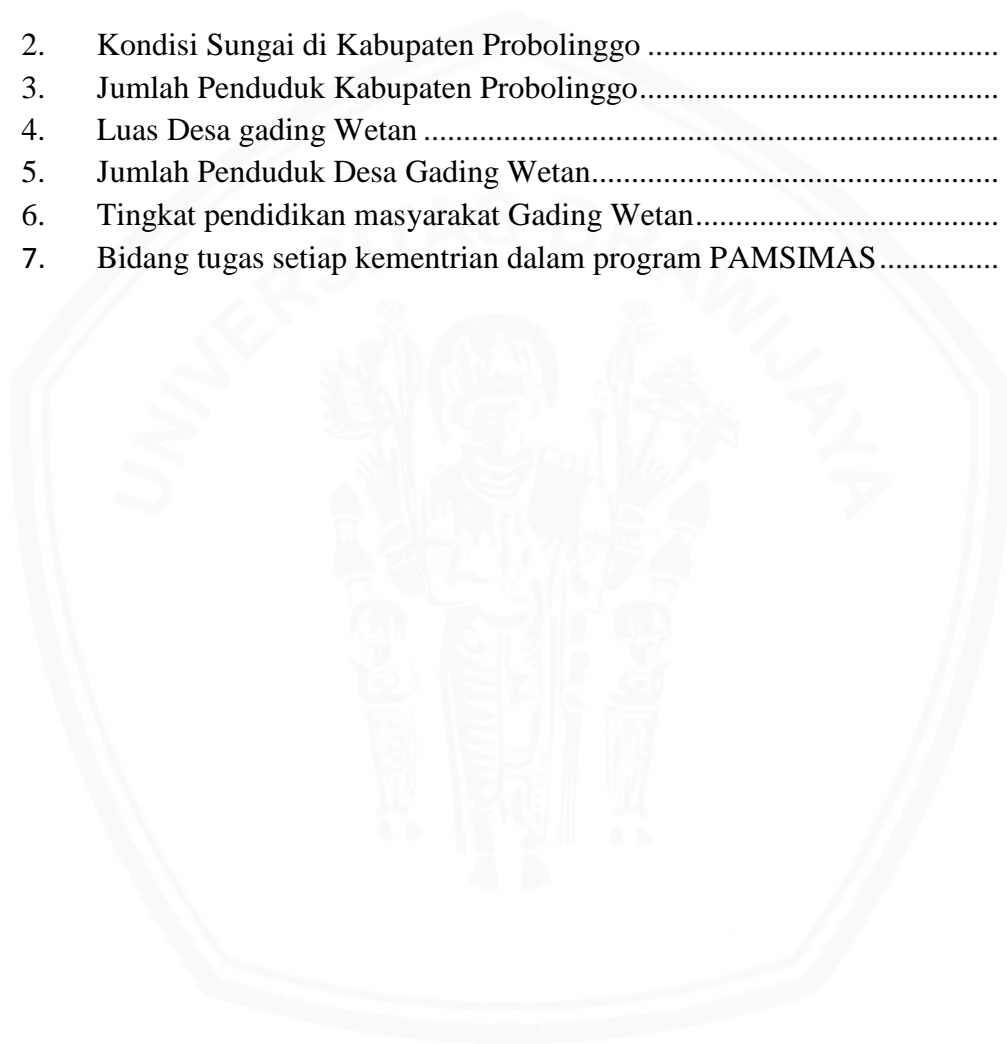
B. Saran.....**Error! Bookmark not defined.**

**Daftar Pustaka**.....Error! Bookmark not defined.



**DAFTAR TABEL**

<b>No.</b>	<b>Judul</b>	<b>Halaman</b>
1.	Perbandingan model implementasi menurut para ahli .....	33
2.	Kondisi Sungai di Kabupaten Probolinggo .....	63
3.	Jumlah Penduduk Kabupaten Probolinggo.....	65
4.	Luas Desa gading Wetan .....	68
5.	Jumlah Penduduk Desa Gading Wetan.....	68
6.	Tingkat pendidikan masyarakat Gading Wetan.....	69
7.	Bidang tugas setiap kementerian dalam program PAMSIMAS .....	77



## DAFTAR GAMBAR

No.	Judul	Halaman
1.	Model Pendekatan <i>The Policy Implementation process</i> .....	23
2.	Model Implementasi Grindle .....	26
3.	Model Implementasi Edward III .....	27
4.	Bentuk partisipasi, tipe partisipasi dan peran masyarakat .....	40
5.	Struktur Pedoman Program PAMSIMAS.....	44
6.	Analisis Data Model Interaktif .....	46
7.	Peta Kabupaten Probolinggo .....	57
8.	Struktur Kelompok Keswambadaan Masyarakat .....	61
9.	Struktur organisasi pengelola dan pelaksana program Pamsimas .....	84
10.	Sosialisasi program Pamsimas di Kabupaten Probolinggo .....	87
11.	Banner Pamsimas tentang perilaku hidup bersih dan sarana kontruksi air minum .....	89
12.	Banner Pamsimas tentang pemilihan barang dan jasa dan informasi pencairan dana bantuan masyarakat.....	90
13.	Rapat antara panitia KKM dan masyarakat .....	92
14.	Pelatihan administrasi dan keungan serta pelatihan kesehatan tingkt masyarakat .....	95
15.	Sumber dana program Pamsimas (Banner dekat pembangunan sarana air minum) .....	97
16.	Mekanisme pencairan dana program PAMSIMAS .....	101
17.	Gambar Hasil pembangunan sarana air, pipa, tandon dan tempat cuci tangan di sekolah program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan .....	104
18.	Antusiasme masyarakat ketika tahap pembangunan sara air minum .....	108
19.	Lokasi dan medan pengambilan sumber air oleh Desa Gading Wetan Kecamatan Gading.....	110





**TANDA PERSETUJUAN****TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI**

Judul : **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENYEDIAAN AIR  
MINUM DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT  
(PAMSIMAS) DI KABUPATEN PROBOLINGGO**  
(Studi pada Desa Gading Wetan Kecamatan Gading  
Kabupaten Probolinggo)

Disusun oleh : Dimas Septia Bistama

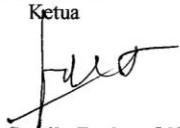
NIM : 115030107111118

Fakultas : Ilmu Administrasi

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Malang, 23 Februari 2018

Komisi Pembimbing  
Ketua



**Prof. Dr. Soesilo Zauhar. MS**  
NIP. 19540306 197903 1 005

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Air merupakan kebutuhan vital bagi makhluk hidup di bumi yang keberadaanya terdapat dimana-mana. Air merupakan hal pokok bagi konsumsi dan sanitasi umat manusia, untuk produk berbagai barang industri serta untuk produksi makanan (Linsley, 1989 dalam Wulandari, 2014). Mengingat air merupakan kebutuhan pokok yang selalu dikonsumsi oleh masyarakat dan juga berpengaruh besar pada kelancaran aktivitas masyarakat sehingga untuk menghadapi ketidak seimbangan antara ketersediaan air yang cenderung menurun dan kebutuhan air yang semakin meningkat maka diperlukan pengelolaan sumber daya air dengan memperhatikan fungsi sosial, lingkungan hidup dan ekonomi secara selaras. (Kodoatie, 2003 :94)

Peningkatan jumlah penduduk juga berpengaruh terhadap kelangkaan air bersih yang disebabkan semakin berkurangnya lahan resapan air. Penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya tersebut dapat menyebabkan sistem hidrologi tidak berjalan optimal, sehingga air yang pada awalnya sebagai *public goods* tersedia melimpah dan bebas digunakan menjadi barang yang semakin langka akibat komersialisasi dan privatisasi. Adanya Undang-Undang nomor 7 Tahun 2004 tentang sumber daya air khususnya pasal 9 ayat 1 mengenai hak guna usaha air dapat diberikan pada pihak perseorangan atau badan hukum dengan izin dari Pemerintah atau Pemda sesuai kewenangannya serta peraturan pemerintah nomor 16 Tahun 2005 tentang

Sistem Pengelolaan Air Minum memberikan andil besar dalam komersialisasi dan privatisasi air yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi yang kemudian diberlakukan kembali Undang-undang nomor 11 Tahun 1974 karena Undang-Undang nomor 7 tahun 2004 dianggap bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 pasal 33.

Pemberlakuan kembali Undang-undang nomor 11 Tahun 1974 Menurut Nurlinda (2009 :3) pada hakekatnya tidak menyelesaikan masalah, karena dalam banyak hal undang-undang itu sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini seperti jumlah penduduk yang meningkat, tingkat konsumsi, sanitasi dan lingkungan serta aktivitas pembangunan (pertanian, infrastruktur) telah meningkatkan kebutuhan manusia atas air. Selain itu pola-pola kewenangan pengaturan atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya air pun berbeda sejalan dengan bergulirnya era otonomi daerah. Oleh karena itu, memberlakukan kembali undang-undang Pengairan perlu disertai beberapa perubahan pola pikir, terutama dalam memaknai hak menguasai negara sehingga tidak terjadi kelangkaan air bersih.

Selain faktor komersialisasi dan privatisasi air menurut Joko (2010) yang dikutip oleh (Astuti, 2013 :983) dalam penggunaannya sehari-hari, air minum harus memenuhi syarat-syarat kesehatan. Umumnya syarat tersebut meliputi syarat fisik, kimia, dan biologi. Meskipun di bumi ini jumlah air tetap, akan tetapi penyediaannya tidak merata disemua tempat. Pada satu wilayah, ada jumlah air yang melimpah sedangkan di tempat lain sangat kekurangan air. Sistem penyediaan air minum harus dapat menunjang kebutuhan air minum seluruh masyarakat. Pada pengembangan sistem penyediaan air bersih yang paling penting adalah mengenai kualitas dan kuantitas air tersebut.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas dan kuantitas air adalah kerusakan lahan akibat kerusakan lingkungan, erosi dan sedimentasi di daerah tangkapan air, adanya penggunaan air yang berlebihan, jumlah penduduk dan terbatasnya pengolahan limbah domestik, penggunaan air tanah yang semakin meningkat serta berkurangnya lahan penyerap air. Akibat faktor tersebut muncul permasalahan krisis air diberbagai daerah Indonesia sehingga membutuhkan perencanaan serta manajemen yang tepat dalam pengolahan air. (Isnogroho, 2003 : 96-97).

Krisis air menjadi salah satu masalah yang dihadapi dalam penyediaan air bersih di Indonesia. Berdasarkan laporan MDGs 2015 yang diterbitkan Bappenas, target jumlah rumah tangga yang memiliki akses terhadap air bersih secara layak adalah 68,87% pada tahun 2016, sedangkan menurut Kementerian Pekerjaan Umum direktorat Jenderal Cipta Karya target akses untuk air minum pada tahun 2016 adalah 73.30%, namun demikian, berdasarkan laporan kementerian pekerjaan umum yang berjudul strategi pencapaian 100% akses air minum aman 2015-2019, pencapaiannya masih di bawah target yang ditetapkan dimana akses untuk air minum di perdesaan 62.20% sedangkan untuk perkotaan sudah melebihi target yaitu 84.30%. Kementrian pekerjaan umum menargetkan pada Tahun 2019 masyarakat Indonesia telah 100% dapat mengakses air minum baik di perkotaan maupun di perdesaan. Dalam laporan tersebut juga dijelaskan beberapa tantangan yang dihadapi dalam pencapaian target 2019 seperti masalah pendanaan, jumlah PDAM yang sehat baru 50%, rendahnya komitmen Pemda untuk pendanaan air minum, peningkatan peran masyarakat dan

keterbatasan air baku. ([http://ciptakarya.pu.go.id/strategi\\_pencapaian\\_100%\\_akses\\_air\\_minum\\_aman\\_2015-2019](http://ciptakarya.pu.go.id/strategi_pencapaian_100%_akses_air_minum_aman_2015-2019), diakses pada tanggal 18 November 2015 pukul 20.03 WIB)

Munculnya masalah kelangkaan air di beberapa daerah Indonesia mengharuskan pemerintah untuk turut andil dalam memberikan pelayanan air baik air minum maupun untuk keperluan yang lainnya karena menurut komentar umum PBB No. 15 Tahun 2002 dalam (Qodriyatun, 2014 :2 ) Pemenuhan elemen hak atas air ini dilakukan dalam rangka menjaga martabat, kehidupan, dan kesehatan manusia sehingga pemerintah Indonesia berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas air seluruh masyarakat. Ketentuan ini mewajibkan negara menyelenggarakan berbagai upaya untuk menjamin ketersediaan air bagi setiap orang yang tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk di dalamnya menjamin akses setiap orang ke sumber air untuk mendapatkan air.

Dengan munculnya undang-undang nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dalam pasal 10 dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, Pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa dan berdasarkan pembagian urusan pemerintah daerah berdasarkan pasal 14 beberapa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, pengendalian lingkungan hidup, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya sehingga berdasarkan undang-undang

ini pemerintah daerah bertanggung jawab penuh untuk memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat di daerahnya masing-masing, termasuk pelayanan air minum dan sanitasi. Untuk pelayanan air minum pemerintah daerah telah membentuk PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) sebagai badan usaha untuk memenuhi kebutuhan air masyarakat, namun demikian penyediaan air yang memiliki kualitas yang dapat diandalkan lebih menggunakan pendekatan pasar sehingga berdampak negatif bagi masyarakat miskin yang tidak mampu menjangkau pelayanan air bersih yang telah disediakan.

Pelayanan air bersih perpipaan di perkotaan Indonesia umumnya masih tergantung oleh PDAM. Namun kondisi tingkat pelayanan PDAM saat ini belum optimal. Sampai tahun 2010, terdapat 381 PDAM yang melayani kurang dari 50% penduduk kota dan 10% penduduk desa (BPPSPAM, 2015). PDAM selaku perusahaan daerah yang bertanggung jawab memberikan pelayanan air yang selama ini hanya memberikan pelayanan pada masyarakat perkotaan dan belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Terlebih bagi daerah-daerah pedesaan dengan kondisi tanah dan medan yang sulit diakses menyebabkan pipa-pipa PDAM tidak dapat menjangkau serta terbatasnya finansial dan sumber daya masyarakat desa, sehingga memerlukan dukungan finansial untuk membiayai investasi yang dibutuhkan dalam rangka meningkatkan kemampuan pelayanannya kepada masyarakat, baik untuk investasi fisik dalam bentuk sarana dan prasarana, maupun investasi non-fisik yang terdiri dari manajemen, teknis dan pengembangan sumber daya manusia. Serta kebijakan dari pemerintah untuk menjamin ketersediaan air bagi setiap orang yang tinggal di wilayah

Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk di dalamnya menjamin akses setiap orang ke sumber air untuk mendapatkan air. (<http://new.pamsimas.org>)

Kebijakan pemerintah daerah tentang penyediaan air minum dan sanitasi harus sejalan dengan tujuan Pembangunan Millennium Indonesia yaitu menetapkan bahwa pada tahun 2016, Indonesia menyediakan akses air minum yang layak bagi 68.87% penduduk dan akses sanitasi layak bagi 62.41% penduduk. Untuk kebutuhan air minum, secara nasional sampai dengan tahun 2011 Indonesia baru mampu menyediakan akses yang layak bagi 55.04% dari total penduduk Indonesia, sedangkan untuk kebutuhan sanitasi dasar, Indonesia baru mampu menyediakan akses sanitasi layak bagi 55.53% dari total penduduk Indonesia. Di antara masyarakat yang belum terlayani, masyarakat berpenghasilan rendah di perdesaan dan pinggiran kota termasuk kelompok yang rentan mengakses air minum dan sanitasi yang layak tersebut. (Ernawi, 2013 :1)

Dengan fenomena seperti ini diharapkan pemerintah pusat serta pemerintah daerah berperan aktif dalam mewujudkan ketersediaan air untuk mewujudkan pemerataan ketersediaan air di seluruh Indonesia dan memasukan isu air bersih dan sanitasi terbarukan sebagai isu kebijakan publik yang sangat penting. Seperti yang dipaparkan oleh Oscar Mungkasa yang dikutip oleh Qodriyatun (2014 : 11) menyatakan :

“Negara harus menjadi pihak yang mengintervensi ketersediaan air dan harus mampu memenuhi 1. ketersediaan, maksudnya suplai air untuk setiap orang harus mencukupi dan berkelanjutan untuk kebutuhan individu dan rumah tangganya; 2. kualitas, maksudnya air untuk setiap orang atau rumah tangga harus aman, bebas dari organism mikro, unsur kimia dan radiologi yang



berbahaya yang mengancam kesehatan manusia; 3. mudah diakses, maksudnya air dan fasilitas air dan pelayanannya harus dapat diakses oleh setiap orang tanpa diskriminasi.”

Kemudahan akses terhadap air ditandai dengan mudah diakses secara fisik yaitu dapat dijangkau seluruh masyarakat, terjangkau secara ekonomi yaitu pelayanan air mampu dan terjangkau berdasarkan pendapatan masyarakat, serta non diskriminasi yaitu ketersediaan air dapat di akses oleh siapa saja termasuk kelompok rentan dan marjinal.

Untuk mempercepat memenuhi kebutuhan air bersih bagi masyarakat, pemerintah perlu melibatkan pihak swasta dan masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan air bersih. Hal ini diperlukan sebagai amanat Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 tentang Sistem Pengembangan Air Minum, pada pasal 1 ayat 5 didalamnya tercantum bahwa masyarakat diperbolehkan ikut menyelenggarakan pelayanan air bersih. Bahkan menurut kajian bappenas (Bappenas, 2003) beberapa pengalaman dari pelaksanaan program air bersih yang dibiayai dengan dana luar negeri dan APBN, dapat diketahui bahwa: (i) pengelolaan prasarana dan sarana yang melibatkan seluruh lapisan masyarakat pengguna dalam pengambilan keputusan dan kelembagaan, menghasilkan partisipasi masyarakat yang lebih besar pada pelaksanaan operasi dan pemeliharaan, (ii) pembangunan pelayanan air bersih yang melibatkan masyarakat, memiliki efektivitas dan keberlanjutan pelayanan yang lebih baik.

Kewajiban dan tugas pemerintah untuk memberikan pelayan publik adalah menyediakan air minum serta sanitasi kepada seluruh rakyat Indonesia, pemerintah membentuk perusahaan daerah air minum (PDAM) untuk mendukung ketersediaan air

dan kesejahteraan serta kesehatan masyarakat, namun tidak jarang terjadi ketimpangan di daerah dalam pemenuhan kebutuhan air yang disebabkan ketidak mampuan PDAM dalam menyediakan air bersih kepada seluruh daerah khususnya di daerah-daerah terpencil yang memiliki medan topografi yang sulit dijangkau pipa-pipa PDAM sehingga untuk mengatasi hal tersebut pemerintah membentuk suatu program berbasis masyarakat yaitu program yang diberi nama PAMSIMAS (Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat) seperti yang diatur dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No 79/KPTS/DC/2013 tentang Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat dan Keputusan Direktur Jenderal Cipta Karya No 35/KPTS/DC/2017 Tentang Penetapan Desa/Kelurahan Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat.

Program Pamsimas adalah salah satu program andalan pemerintah dalam penyediaan air bersih dan sanitasi bagi masyarakat perdesaan dan pinggiran kota melalui pendekatan berbasis masyarakat. Program Pamsimas dimulai pada tahun 2008, di mana dalam pelaksanaannya sampai dengan tahun 2012 telah berhasil meningkatkan jumlah warga miskin perdesaan dan pinggiran kota yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi. Program ini juga meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat di sekitar 6800 desa/kelurahan yang tersebar di 110 kabupaten/kota.

Program Pamsimas II, Tahun 2013-2016 merupakan kelanjutan program Pamsimas 2008- 2012 sebagai instrument pelaksanaan dua agenda nasional untuk meningkatkan cakupan penduduk terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan, yaitu (1) Air Bersih untuk Rakyat, dan (2) Sanitasi Total

Berbasis Masyarakat. Program ini bertujuan untuk meningkatkan jumlah warga masyarakat kurang terlayani termasuk masyarakat berpenghasilan rendah di wilayah perdesaan dan peri-urban yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi, meningkatkan penerapan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat dalam rangka pencapaian target Milenium Development Goals (sektor air minum dan sanitasi) melalui pengarusutamaan dan perluasan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat.

Program Pamsimas III dilaksanakan untuk mendukung dua agenda nasional untuk meningkatkan cakupan penduduk terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan, yaitu (1) 100-100, yaitu 100% akses air minum dan 100% akses sanitasi, dan (2) Sanitasi Total Berbasis Masyarakat. Target desa sasaran program Pamsimas III (Tahun 2016-2019) adalah sebanyak 15.000 desa yang tersebar di 32 propinsi, termasuk Kabupaten Probolinggo mendapat program Pamsimas III.

Program pamsimas berasal dari kebijakan pemerintah pusat yang merupakan gabungan dari kementerian pekerjaan umum dan perumahan rakyat, kementerian desa, kementerian kesehatan, kementerian keuangan dan kementerian dalam negeri, kemudian diturunkan kepada dirjen ciptakarya dan perumahan rakyat, dari dirjen kementerian rakyat disosialisasikan kepada dinas ciptakarya provinsi mengenai syarat dan aktor pelaksana di provinsi. Dari dinas cipta karya provinsi disosialisasikan kembali ke dinas cipta karya dan perumahan rakyat Kabupaten/Kota. Dinas Cipta Karya akan mengundang masyarakat untuk mensosialisasikan syarat dan ketentuan bagi desa yang ingin mendapatkan program pamsimas.

Pertama yang dilakukan adalah Sosialisasi Program Pamsimas Tingkat Kabupaten/Kota atau sering disebut dengan (Soskab) disini pihak Satker dan Panitia Kemitraan akan menginformasikan/mensosialisasikan tentang Program Pamsimas dan syarat – syarat desa untuk bisa mendapatkan Program Pamsimas kemudian di lanjutkan dengan Sosialisasi Program Pamsimas Tingkat Desa/Kelurahan atau yang disebut juga (Sosdes) agenda dalam sosialisasi desa ini adalah menyampaikan informasi tentang program Pamsimas dan Pembentukan Tim Penyusun Proposal yang nantinya bekerja dalam penyusunan proposal Desa selanjutnya adalah melakukan kegiatan Identifikasi Masalah dan Analisis Situasi (IMAS) bertujuan untuk mengidentifikasi masalah/kondisi umum masyarakat terkait air minum dan sanitasi, tingkat kebutuhan masyarakat akan pembangunan air minum dan sanitasi, serta mengidentifikasi sumber daya dan potensi yang tersedia di masyarakat dalam perbaikan kondisi air minum dan sanitasi.

Menurut pedoman PAMSIMAS 2016 dikutip oleh Astuti (2013 : 939) Program PAMSIMAS (Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat) merupakan salah satu program dan aksi nyata pemerintah (pusat dan daerah) dengan dukungan Bank Dunia, untuk meningkatkan penyediaan air minum, sanitasi, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup sehat dengan membangun atau menyediakan prasarana dan sarana air minum serta sanitasi berbasis masyarakat berkelanjutan yang mampu diadaptasi oleh masyarakat. Program PAMSIMAS dibuat oleh pemerintah pusat dan daerah melalui penyediaan bantuan secara langsung ke tingkat desa. Sasaran program ini meliputi kelompok miskin di perdesaan dan pinggiran kota (peri-urban) yang belum

mendapatkan akses layanan air minum dan sanitasi. Pendekatan dalam PAMSIMAS dilakukan melalui proses pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan prakarsa, inisiatif, dan partisipasi aktif masyarakat dalam memutuskan, merencanakan, menyiapkan, melaksanakan, mengoperasikan dan memelihara sarana yang telah dibangun.

Program ini memiliki komitmen untuk mencapai target *Millennium Development Goals* sektor Air Minum dan Sanitasi (WSS-MDG), yaitu menurunkan separuh dari proporsi penduduk yang belum mempunyai akses air minum dan sanitasi dasar pada Tahun 2015. Sejalan dengan itu, Pemerintah Indonesia melaksanakan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS), yaitu salah satu program nasional (Pemerintah dan Pemerintah Daerah) untuk meningkatkan akses penduduk perdesaan dan peri urban terhadap fasilitas air minum dan sanitasi yang layak dengan pendekatan berbasis masyarakat. Program Pamsimas dimulai pada Tahun 2008, dimana sampai dengan Tahun 2015 telah berhasil meningkatkan jumlah warga miskin perdesaan dan pinggiran kota yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat di sekitar 6800 desa/kelurahan yang tersebar di 110 kabupaten/kota. (pedoman PAMSIMASs edisi 2016 :1)

PAMSIMAS diberikan kepada daerah yang masih memiliki wilayah krisis air minum dan sanitasi yang buruk, dan diseleksi oleh tim verifikasi PAMSIMAS, bagi desa yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan akan diberikan pendanaan dan pendampingan untuk melaksanakan program PAMSIMAS ini. Salah satu Kabupaten

yang menerima program PAMSIMAS adalah Kabupaten Probolinggo, yang dilaksanakan oleh Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo sebagai penyeleksi bagi desa yang mengajukan program kerja untuk melaksanakan program PAMSIMAS.

Penyediaan air minum selama ini di Kabupaten Probolinggo dilaksanakan oleh PDAM Kabupaten Probolinggo, namun pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di Kabupaten Probolinggo belum dapat memenuhi layanan di seluruh kecamatan. Hanya desa-desa di pusat ibu kota kecamatan saja yang mendapat aliran air PDAM. Ketidak mampuan PDAM untuk menyalurkan air ke seluruh desa di Kabupaten Probolinggo khususnya bagian Kecamatan Gading menyebabkan krisis air, sulitnya air dikarenakan di Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo air bawah tanah didapat pada batugamping Pegunungan selatan. Akibat dalamnya muka air tanah dan permeabilitasnya yang terlokalisir, sumber-sumber air tersebut tampaknya sangat sulit dimanfaatkan menggunakan sumur bor, musim kemarau yang panjang berdampak di sejumlah wilayah Kabupaten Probolinggo.

Untuk mengatasi krisis air agar tidak berkelanjutan beberapa desa di Kabupaten Probolinggo telah menerima sebuah program PAMSIMAS. Untuk program PAMSIMAS Tahap III dilaksanakan di beberapa dusun di 16 desa yang berada di lima kecamatan salah satunya yaitu Desa Gading Wetan Kabupaten Probolinggo. (SK Desa penerima PAMSIMAS No 35 KPTS/2017 ).

Desa Gading Wetan terletak di wilayah Kecamatan Gading yang memperoleh pendanaan untuk melaksanakan program PAMSIMAS dari Pemerintah pusat melalui surat keputusan Dinas Cipta Karya nomor 35 Tahun 2017. Desa Gading Wetan

termasuk dalam kategori rawan kekeringan karena memiliki topografi sebagian daratan dan pegunungan dengan ketinggian 300-460mdpl sehingga sulit untuk mendapatkan air bersih. (BPS Kabupaten Probolinggo 2014 : 3). Dengan kondisi ini Desa Gading Wetan layak mendapatkan program PAMSIMAS tahap II, Namun dalam pelaksanaan program PAMSIMAS ini ternyata masih memiliki banyak kendala seperti jauhnya lokasi sumber air dan kondisi cuaca yang menghambat proses pelaksanaan program Pamsimas . Oleh karena itu menarik untuk diteliti sehingga peneliti mengangkat judul **“Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Probolinggo** (Studi pada Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo).

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan PAMSIMAS dalam Mewujudkan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat di Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan PAMSIMAS dalam Mewujudkan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat di Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah paparkan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :



1. Untuk mengetahui dan mendiskripsikan Implementasi Kebijakan Program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo
2. Mengetahui mendiskripsikan dan menganalisis faktor- faktor yang mempengaruhi pelaksanaan PAMSIMAS di Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo.

#### **D. Kontribusi penelitian**

Dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh manfaat sebagai berikut:

1. Aspek Teoritis

Penelitian ini dapat bermanfaat untuk menambah dan memperdalam pengetahuan di bidang Kebijakan Publik dalam menyediakan layanan air bersih dan sanitasi untuk masyarakat

2. Aspek Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan atau sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kabupaten Probolinggo dalam melaksanakan program PAMSIMAS

#### **E. Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan dalam penyusunan skripsi ini terdiri dari 5 bab yakni sebagai berikut :

#### **BAB I : PENDAHULUAN**



Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika pembahasan.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini diuraikan tentang beberapa teori yang relevan dengan masalah yang diangkat dalam penelitian, yakni : kebijakan publik, konsep air dan sanitasi serta program PAMSIMAS

## **BAB III : METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini diuraikan tentang jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian serta metode analisis data.

## **BAB IV : PEMBAHASAN**

Dalam bab ini diuraikan tentang pembahasan dari data yang diperoleh oleh peneliti selama melakukan penelitian baik data primer maupun data sekunder.

## **BAB V : PENUTUP**

Dalam bab ini diuraikan tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kajian penting dalam ilmu administrasi publik karena akan menentukan arah dan tujuan pemerintah dalam mewujudkan suatu tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah, seperti yang diutarakan oleh Anderson yang dikutip Tachjan, (2006 :16 ) menerangkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah yang memiliki tujuan tertentu yang mana tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk memelihara ketertiban umum, melancarkan, perkembangan masyarakat dalam berbagai hal, menyesuaikan berbagai aktivitas, memperuntukan dan membagi berbagai materi. Selanjutnya Lemieux (1995:7) yang dikutip Wahab (2014:15) merumuskan kebijakan publik sebagai berikut :

*“The product of activities aimed at the resolution of public problems in the environment by political actor whose relationship are structured. The entire process evolves over time.* (produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu)”.

Friedrich sebagaimana yang dikutip Winarno (2007:17) juga merumuskan kebijakan menyatakan :

“Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan

yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka implikasi dari pengertian kebijakan publik menurut Anderson yang dikutip oleh Winarno (2007:20), yakni *pertama*, kebijakan publik memiliki maksud atau tujuan dan bukan perilaku sembarangan. Kebijakan publik bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam sistem politik. *Kedua*, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, bukan keputusan tersendiri. *Ketiga*, Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur ekonomi. *Keempat*, Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif.

Ahli lain yang mendefinisikan kebijakan publik adalah Wilson yang dikutip oleh Wahab (2012:13) juga merumuskan kebijakan publik sebagai tindakan – tindakan, tujuan – tujuan, dan pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan – penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).

Banyaknya para ahli yang mendefinisikan kebijakan publik menunjukkan bahwa kajian kebijakan publik merupakan kajian yang kompleks, namun dari beberapa definisi diatas dapat ditarik suatu kesimpulan yaitu kebijakan publik adalah suatu tindakan yang diambil atau tidak diambil oleh pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah publik dengan cara tertentu untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

## B. Implementasi Kebijakan

### 1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dalam kebijakan yang mana proses ini merupakan pelaksanaan dari hasil formulasi kebijakan, sebaik apapun hasil formulasi kebijakan tidak akan ada artinya jika tidak di implementasikan, sehingga implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam mencapai suatu tujuan dari kebijakan publik. Mengimplimentasikan kebijakan menurut Jones dikutip oleh Islamy (2009:6.3) adalah proses mewujudkan program sehingga memperlihatkan hasilnya (*those activities directed toward putting a programs into effect*). Sedangkan Smith sebagaimana yang dikutip oleh Islamy (1997 : 12) memandang bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses atau alur. Model Smith ini memamndang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari persfekti perubahan social dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Selanjutnya Jones dikutip oleh widodo (2006:86) mengartikan implementasi sebagai *Getting the job done "and" doing it*. Pengertian tersebut merupakan pengertian yang sangat sederhana. Akan tetapi, dengan kesederhanaan pemahaman seperti itu tidak berarti implementasi kebijaksanaan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah, menurut jones pelaksanaan suatu implementasi kebijakan menuntut adanya beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan organisasional, yang dalam hal ini sering disebut *resources*. Oleh

karena itu, lebih jauh Jones merumuskan batasan implementasi sebagai “*a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done*”.

Wahab (1991) dikutip oleh Widodo (2006:86) juga mengartikan implementasi sebagai “*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effects to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu)”. Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak ataupun akibat terhadap sesuatu.

Sedangkan implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sebatier sebagaimana dikutip oleh Agustino (2006:139) adalah :

“Merupakan pelaksanaan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah –perintah atau keputusan – keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi.”

Agustino, menyimpulkan bahwa esensi dari implementasi kebijakan publik adalah menyangkut tiga hal yaitu adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan adanya hasil kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan implementasi dapat diukur dari proses implementasi kebijakan terdiri dari pencapaian tujuan hasil akhir (*out put*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan –tujuan yang ingin dicapai.

Edward III yang dikutip Dwidjowijoto (2006:140-141) menyatakan bahwa pada prinsipnya kebijakan publik adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua

langkah yang dapat ditempuh. Pertama, langsung mengimplementasikan kebijakan publik dalam bentuk program- program. Kedua, melalui formulasi kebijakan derivate/turunan dari kebijakan publik. Dengan kata lain, ketika sebuah program diimplementasikan maka hal tersebut merupakan suatu cara agar dapat mencapai tujuan program ataupun kebijakan itu sendiri.

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier yang dikutip Widodo (2006:88) menjelaskan dengan lebih detail bahwa proses implementasi kebijakan dengan mengemukakan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai secara tegas, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dari *output* tersebut, dampak keputusan sebagaimana dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan.

Islamy (2000:102) membagi implementasi kebijakan menjadi dua bentuk berdasarkan bagaimana suatu kebijakan tersebut terlaksana.

a. Self-Executy

Dengan dirumuskan dan disahkan suatu kebijakan, maka kebijakan tersebut akan terimplementasi dengan sendirinya.

b. Non- Self Executy

Suatu kebijakan perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak agar tujuan pembuatan kebijakan tersebut tercapai. Berdasarkan beberapa pendapat mengenai definisi implementasi di atas, maka implementasi dapat dikatakan sebagai proses yang terjadi untuk merubah keadaan masyarakat menjadi lebih baik dan mencapai tujuan yang telah direncanakan.

Jika ditinjau dari kedua bentuk pelaksanaan kebijakan tersebut diatas,

kebijakan penyediaan air minum dan sanitasi merupakan kebijakan yang termasuk *Non. Self Executy* karena dalam implementasi kebijakan penyediaan air minum dan sanitasi melibatkan berbagai aktor baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan tersebut juga diperlukan pemahaman masing-masing aktor atas maksud dan tujuan kebijakan tersebut.

## 2. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Untuk mencapai tujuan secara efektif suatu kebijakan memiliki model.

Model implementasi kebijakan secara garis menurut Agustino (2008:140) dibagi menjadi dua

“ pendekatan top down dapat di sebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun di kemudian hari di antara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga menelurkan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi”

Sementara Lester dan Steward yang dikutip oleh Agustino menyebut pendekatan top-down dengan *the command and the control approach* dan



pendekatan *bottom-up* dengan *the market approach*. Di dalam pendekatan top-down, implementasi kebijakan dilakukan secara terpusat dan dimulai dari actor tingkat pusat. Demikian juga dengan keputusannya, tentunya diambil dari tingkat pusat. Pendekatan top-down bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah dibuat oleh para pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh para administrator atau para birokrat dibawahnya. Dengan demikian, maka inti dari pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan tingkat pusat.

Model implementasi kebijakan sangat beragam. Model implementasi kebijakan memiliki berfungsi sebagai alat untuk menganalisa permasalahan yang ada, menyederhanakan suatu bentuk serta memudahkan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Dalam konsep implementasi kebijakan publik, terdapat berbagai model implementasi kebijakan publik antara lain :

**a. Model Implementasi Kebijakan Publik van Meter dan Van Horn**

Model pertama adalah model klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Meter dengan Horn (1975) atau yang biasa disebut model proses implementasi kebijakan. Winarno (2012:158) menyatakan bahwa model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas. Model ini menggunakan pendekatan masalah yang dalam pandangan Van Meter dan Van Horn berarti mempunyai harapan yang besar untuk menguraikan proses-proses

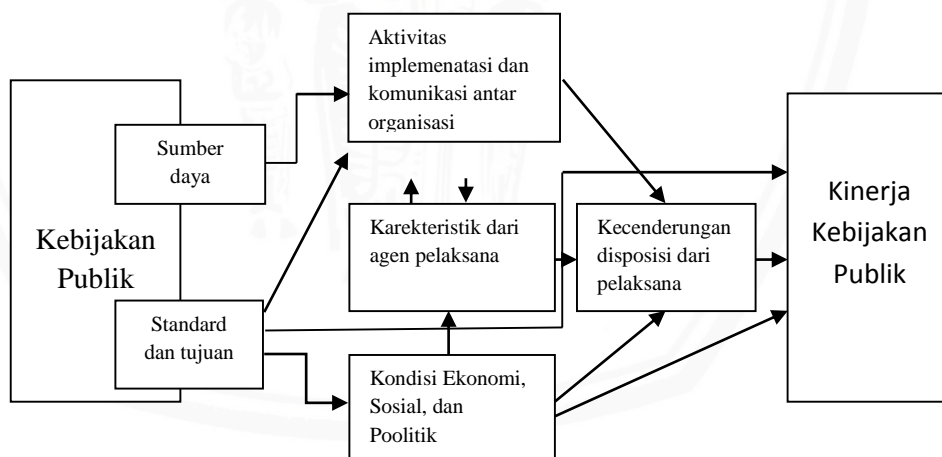


dengan cara melihat bagaimana keputusan – keputusan kebijakan tersebut dilaksanakan.

Model pendekatan top down yang di rumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn di sebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses Implementasi ini merupakan sebuah abstraksi secara sengaja di lakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. menurut Van Metter dan Van Horn yang di kutip Agustino (2012:142) ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik agen pelaksana
4. Sikap/kecenderungan (Disposition) para Pelaksana.
5. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Berikut ini adalah gambar model implelementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn:



Gambar 1. Model Pendekatan *The Policy Implementation process* (Donald Van Metter dan Carl Van Horn) Sumber: Agustino,2012:144

Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa dalam model implementasi

kebijakan Van Meter dan Van Horn lebih menekankan pada implementor kebijakan atau pelaksana kebijakan tersebut yang pada akhirnya berujung pada

*performance* atau kinerja. Model ini memiliki perhatian yang lebih pada apa yang dibutuhkan oleh pelaksana kebijakan agar tujuan dapat dicapai. Selain itu model ini juga memperhatikan kondisi sekitar seperti kondisi politik, ekonomi, sosial dari lingkungan tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

Model implementasi Van Meter dan Van Horn diatas terlihat meyakinkan dan mampu menjelaskan bagaimana berlangsungnya perilaku implementasi berdasarkan beberapa determinan (faktor penentu), namun bukan berarti bahwa hal tersebut tidak menuai sejumlah kritik. Majone dan Wildavsky (1978) yang dikutip oleh Wahab (2014:213) mengatakan bahwa fokus yang ditempatkan kepada tujuan kebijakan yang jelas dan konsisten tersebut masih perlu di konseptualisasikan lebih lanjut. Hal tersebut berkaitan dengan kritik bahwa hanya sedikit sekali program yang memenuhi kriteria yang sedemikian ketat tersebut. Kelemahan model ini kurang memperhatikan *target groups* atau sasaran kebijakan sehingga hanya memperhatikan satu sisi saja dan menempatkan kelompok sasaran hanya sebagai obyek dari sebuah kebijakan. Jika dilihat dari hal tersebut, model Van Meter dan Van Horn kurang *applicable* jika digunakan untuk menganalisis penelitian ini. Hal ini dikarenakan program pengembangan desa pesisir tangguh merupakan program dengan pendekatan *bottom-up* yang lebih cenderung menfokuskan pada masyarakat atau *target groups*.

Sedangkan Nugroho (2014:665) menyatakan bahwa model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa

variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi,
2. Karakteristik dari agen pelaksana / implementor,
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan
4. Kecenderungan (disposition) dari pelaksana/ implementor

#### **b. Model Implementasi Kebijakan Publik Model Merilee S. Grindle**

Model implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) yang dikutip oleh Nugroho (2014:671) implementasi ditentukan oleh *isi kebijakan* dan *konteks implementasinya*. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Sedangkan keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

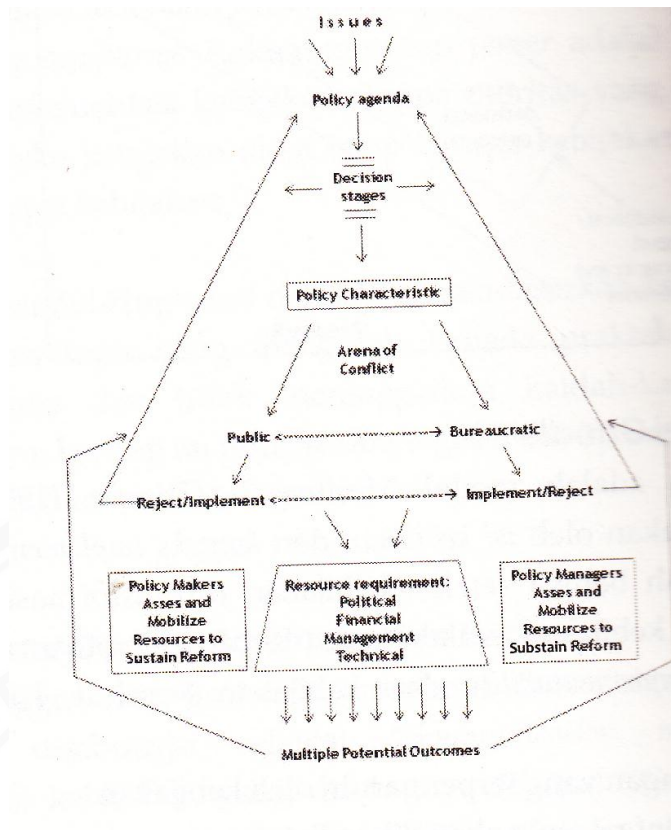
Menurut model implementasi Grindle yang dikutip oleh Nugroho (2014:671) isi kebijakan tersebut mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. (siapa) pelaksana program
6. Sumberdaya yang dikerahkan

Sementara itu konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap

Berikut ini adalah gambar model implementasi kebijakan Grindle:



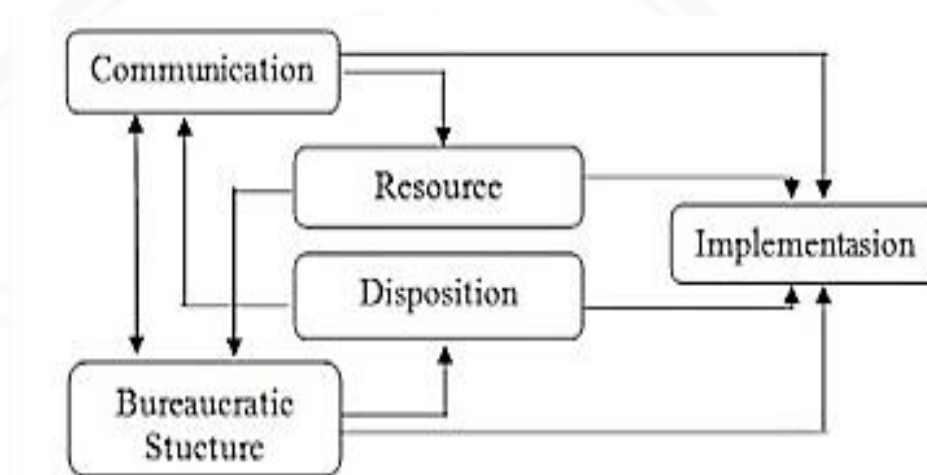
Gambar 2. Model Implementasi Grindle

*Sumber : Nugroho (2014:672)*

Model implementasi Grindle memiliki beberapa keunikan dibanding model implementasi yang lain. Dalam model implementasi grindle melihat implementasi dari beberapa variabel mulai dari agenda setting, kebijakan itu sendiri, implemntor dan juga target groups. Hal ini sependapat dengan Nugroho (2014:672) yang menyatakan bahwa model grindle memiliki pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

**c. Model Implementasi Kebijakan Publik Model George C.Edward III**

Menurut Edward III (1980) yang dikutip oleh Nugroho (2014:673) menegaskan bahwa masalah utama dari administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya bahwa *without affective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Dalam model implementasi ini terdapat empat isu pokok yang harus diperhatikan agar implementasi kebijakan menjadi efektif yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structures*. Berikut ini adalah gambar model implementasi Edward III :



Gambar 3. Model Implementasi Edward III  
Sumber : Widodo (2007:107)

Menurut Edward III yang dikutip oleh Widodo (2007:96) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tersebut antara lain :

#### 1. Faktor Komunikasi

Komunikasi adalah proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian

informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Ada beberapa dimensi komunikasi kebijakan yaitu dimensi transformasi, kejelasan dan konsistensi. Komunikasi digunakan untuk menyamakan persepsi antara pembuat kebijakan dengan pengimplementasi kebijakan.

## 2. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya adalah meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan, dan sumber daya peralatan (gedung, peralatan, tanah dan suku cadang lain) yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Sumber daya merupakan komponen penting dalam Implementasi Kebijakan.

## 3. Disposisi (*Disposition*)

Disposisi adalah kemauan kuat pada saat kebijakan diimplementasikan. Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

## 4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structures*)

Implementasi kebijakan bisa jadi belum efektif karena adanya ketidak efisien struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*). Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi luar dan sebagainya .

Komunikasi merupakan proses transformasi kebijakan tidak saja kepada para pelaku kebijakan (*policy implementators*), tetapi juga kepada kelompok sasaran (*target groups*) dan lembaga sosial masyarakat (LSM) yang



konsentrasi pada masalah kebijakan. Melalui proses komunikasi tersebut, para pelaku yang teridentifikasi dalam struktur birokrasi menjadi jelas (*clarity*) apa yang menjadi substansi kebijakan, mencangkup apa yang menjadi tujuan, sasaran, dan arah kebijakan.

Dengan diketahui dan dipahami substansi kebijakan akan lebih mudah dalam menyusun *standard operating procedure* (SOP) sebagai dimensi dari struktur birokrasi. Kejelasan substansi kebijakan dan SOP melaksanakan kebijakan menjadikan disposisi para pelaku kebijakan semakin jelas. Semakin jelas substansi dan SOP pelaksanaan kebijakan, semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima, tidak mau tahu, atau menolak kehadiran kebijakan sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan.

Melalui komunikasi ini pula, sumber daya (*resources*) apa saja dan berapa banyak yang diperlukan juga semakin mudah ditentukan untuk melaksanakan kebijakan. Baik sumber daya manusia, informasi, keuangan, sarana dan prasarana yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. Intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan ini sangat membutuhkan sosok atau figure pimpinan organisasi publik yang memiliki kapabilitas dan profesionalitas dalam memainkan peran mereka selama proses pelaksanaan kebijakan berlangsung.

Struktur birokrasi merupakan variabel kedua yang menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi sebagaimana telah dikemukakan diatas meliputi aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan hubungan intra dan ekstra organisasi dalam pelaksanaan

kebijakan. Oleh karena itu, dimensi struktur birokrasi ini dibedakan menjadi dua macam, yakni dimensi fragmentasi dan dimensi *standard operating procedure* (SOP). Struktur birokrasi ini mempengaruhi tingkat intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan.

Semakin terfragmentasi struktur birokrasi juga semakin membutuhkan koordinasi yang intensif dan hal ini berpeluang terjadinya distorsi komunikasi. Apabila komunikasi kebijakan mengalami distorsi sangat berpeluang di antara para aktor kebijakan kurang bahkan tidak memiliki pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman yang utuh dan komprehensif tentang substansi kebijakan. Akibatnya, peluang terjadinya kegagalan pelaksanaan kebijakan juga semakin besar. Demikian pula semakin jelas SOP (*standard operating procedure*), semakin mudah pula menentukan risorsis, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan.

Ketepatan dalam menentukan risorsis yang diperlukan bagi para pelaku kebijakan, niscaya akan memberi peluang keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya, kurang cukup atau terbatasnya risorsis yang tersedia dan diperlukan para pelaku kebijakan, niscaya memberi peluang terjadinya kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.

Implikasinya, pelaksanaan kebijakan berpeluang terjadi kegagalan. SOP juga akan mempengaruhi tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin jelas SOP pelaksanaan kebijakan, semakin memudahkan para pelaku kebijakan untuk mengetahui, memahami, dan mendalami substansi kebijakan baik menyangkut tujuan, arah, kelompok sasaran, dan hasil apa yang dapat dicapai atau dinikmati baik oleh para pelaku kebijakan maupun organisasi pelaku



kebijakan. Kejelasan ini akan memudahkan seseorang dalam menetapkan disposisi diri dan organisasinya dalam melaksanakan kebijakan. Manakala manfaat dan keuntungan kebijakan ini diketahui sejak dini oleh para pelaku kebijakan dan organisasi, sehingga disposisi para pelaku dan organisasi pelaksana kebijakan ini akan memberi peluang berhasilnya pelaksanaan kebijakan.

Teori Merille S. Grindle (1980) yang dikutip oleh Subarsono (2005:93), mengatakan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Variabel Isi Kebijakan Mencakup:

1. Se jauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan;
2. Jenis Manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran;
3. Se jauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;
4. Apakah letak sebuah program sudah tepat;
5. Apakah sebuah program telah menyebutkan implementornya dengan rinci;
6. Apakah sumber dayanya telah memadai. Sedangkan variabel

Lingkungan Implementasi mencakup:

- a. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- b. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
- c. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang dikutip oleh

Subarsono, (2005:94). Mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga variabel didalamnya, yaitu karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/ undang-undang (*ability of statue to structure implementation*) dan variable lingkungan (*nonstatutory variables effecting implementation*).

Dari beberapa model yang telah dipaparkan penulis membuat sebuah matriks untuk membandingkan model implementasi kebijakan publik yang telah disampaikan oleh beberapa ahli.

Tabel 1. Perbandingan model implementasi menurut para ahli

Model Faktor	Model Van Metter dan Van Horn	Grindle	Edward III
Sumber Daya	✓	✓	✓
Komunikasi	✓	X	✓
Karakteristik agen pelaksana	✓	✓	X
Disposisi	✓	X	X
Struktur Birokrasi	X	X	✓
Derajat perubahan	X	✓	X
Kondisi, politik ekonomi dan sosial	✓	X	X
Karakteristik lembaga dan penguasa	X	✓	X
Standart dan tujuan	✓	✓	X
Aktivitas Implementasi	✓	X	✓
Aktor	X	✓	X

Sumber : Diolah peneliti

Dari perbandingan matriks di atas tidak ada model yang sempurna yang mencakup seluruh karakteristik implementasi, sehingga penulis menggabungkan ketiga model tersebut untuk digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini sesuai dengan permasalahan yang ada. Adapun faktor yang dipilih peneliti yang pertama adalah sumber daya yang meliputi sumber daya manusia, anggaran dan peralatan karena sumber daya sangat diperlukan dalam melaksanakan kebijakan yang menyangkut jumlah dan kualitas sumber daya, yang Kedua faktor komunikasi karena komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan dan sangat mempengaruhi suksesnya implementasi. Komunikasi juga digunakan untuk menyamakan persepsi tujuan kebijakan yang ingin dicapai dan faktor Ketiga adalah aktor yang terlibat dimana ada faktor internal pemerintah dan juga ada faktor eksternal seperti masyarakat yang sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Aktor ini sangat berperan karena tanpa peran aktor tidak akan pernah ada Implementasi bahkan Kebijakan itu sendiri tidak akan pernah ada.

### **3. Faktor Penghambat dan Pendukung Proses Implementasi**

#### **Kebijakan**

Implementasi kebijakan publik memiliki resiko kegagalan, Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab (2004 :61-62) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori :

- a. *Non implementation* (tidak terelementasi), artinya bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaan tidak mau bekerjasama, atau mereka

yang telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan

- b. *Unsuccsesful implementation* (implemetasi yang tidak berhasil), artinya manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Selain faktor penghambat pelaksanaan kebijakan, juga terdaapt faktor pendukung daalm implementasi kebijakan publik, yang oleh Anderson dikutip oleh Islamy (2007:231) dijelaskan Sebab-sebab anggota masyarakat melaksanakan suatu kebijakan, yaitu respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah, adanya kesadaran untuk menerima kebijakan, adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusioanl dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan, sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan-kebijakan kontroversial yang lebih banyak mendapatkan penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasian.

Berhasil tidaknya implementasi kebijakan tidak hanya disebabkan oleh faktor yang menentukan berhasil tidaknya implementasi dari suatu kebijakan, yaitu tergantung dari dukungan yang mereka berikan atas implementasi kebijakan tersebut yang berupa kepatuhan dan kemauan untuk melaksanakan kebijakan. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh beberapa penyebab tertentu, yang dijabarkan oleh Agustino (2008:157) sebagai berikut:

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan
3. Adanya kepentingan pribadi
4. Adanya kepentingan publik
5. Adanya hukuman-hukuman bila tidak melaksanakan kebijakan

6. Masalah waktu.

### C. Pemberdayaan

Definisi pemberdayaan dalam arti sempit dikemukakan oleh Merriam Webster dan Oxford English Dictionary kata "empower" mengandung dua arti. Pengertian pertama adalah *to give power of authority* dan pengertian kedua berarti *to give ability to or enable*. dalam pengertian pertama diartikan sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan kekuasaan, atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain. Sedangkan, dalam pengertian kedua, diartikan sebagai upaya untuk memberikan kemampuan atau keberdayaan.

Pada intinya pemberdayaan adalah membantu klien untuk memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan dilakukan terkait dengan diri mereka termasuk mengurangi hambatan pribadi dan sosial. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dimiliki antara lain dengan transfer daya dari lingkungannya. (Priyono dan Pranaka, 1996: 2-8)

Menurut Sutoro Eko (2002) dikutip oleh Chomsin (2011:1) Pemberdayaan sebagai proses mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan, Konsep pemberdayaan (masyarakat desa) dapat dipahami juga dengan dua cara pandang. Pertama, pemberdayaan dimaknai dalam konteks menempatkan posisi berdiri masyarakat. Posisi masyarakat bukanlah obyek penerima manfaat (beneficiaries) yang tergantung pada pemberian dari pihak luar seperti pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai subyek (agen atau partisipan yang bertindak) yang berbuat secara

mandiri. Berbuat secara mandiri bukan berarti lepas dari tanggungjawab negara. Pemberian layanan publik. Masyarakat yang mandiri sebagai partisipan berarti terbukanya ruang dan kapasitas mengembangkan potensi-kreasi, mengontrol lingkungan dan sumberdayanya sendiri, menyelesaikan masalah secara mandiri, dan ikut menentukan proses politik di ranah negara. Masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan dan pemerintahan

Permendagri RI Nomor 7 Tahun 2007 pasal 1 ayat 8 tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat, dinyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah suatu strategi yang digunakan dalam pembangunan masyarakat sebagai upaya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan adalah untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berfikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan tersebut. Kemandirian masyarakat adalah merupakan suatu kondisi yang dialami oleh masyarakat yang ditandai oleh kemampuan untuk memikirkan, memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat demi mencapai pemecahan masalah-masalah yang dihadapi dengan mempergunakan daya kemampuan yang terdiri atas kemampuan kognitif, konatif, psikomotorik, afektif, dengan mengarahkan sumberdaya yang di miliki oleh lingkungan internal masyarakat tersebut. Terjadinya keberdayaan pada empat aspek tersebut (afektif, kognitif dan psikomotorik) akan dapat memberikan kontribusi pada terciptanya kemandirian masyarakat yang dicita-citakan, dalam masyarakat akan terjadi kecukupan wawasan, yang dilengkapi dengan kecakapan-keterampilan yang memadai,

diperkuat oleh rasa memerlukan pembangunan dan perilaku sadar akan kebutuhan tersebut. (Teguh S, 2004:80-81)

Menurut Sumodingningrat (2004:41) pemberdayaan tidak bersifat selamanya, melainkan sampai target masyarakat mampu untuk mandiri, dan kemudian dilepas untuk mandiri, meski dari jauh dijaga agar tidak jatuh lagi. Dilihat dari pendapat tersebut berarti pemberdayaan melalui suatu masa proses belajar, hingga mencapai status, mandiri. Meskipun demikian dalam rangka menjaga kemandirian tersebut tetap dilakukan pemeliharaan semangat, kondisi, dan kemampuan secara terus menerus supaya tidak mengalami kemunduran lagi.

Dalam upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu menurut Sumodiningrat (2002) yang dikutip oleh (Hadi 2008 : 2-3). Pertama, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasikan, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat. Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang yang akan membuat masyarakat menjadi berdaya, Ketiga, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat.



Indikator Pemberdayaan menurut Schuler, Hashemi dan Riley yang dikutip oleh (Hadi 2008 : 4) ada 8 indikator yaitu :

1. Kebebasan mobilitas: kemampuan individu untuk pergi ke luar rumah atau wilayah tempat tinggalnya, Tingkat mobilitas ini dianggap tinggi jika individu mampu pergi sendirian.
2. Kemampuan membeli komoditas kebutuhan sehari-hari. Individu dianggap mampu melakukan kegiatan ini terutama jika ia dapat membuat keputusan sendiri.
3. Kemampuan membeli komoditas besar atau barang sekunder.
4. Terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan atau kebijakan.
5. Kebebasan relatif dari dominasi.
6. Kesadaran hukum dan politik.
7. Keterlibatan dalam kampanye dan usulan-usulan.
8. Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap kepemilikan seperti memiliki rumah, tanah, asset produktif, tabungan.

Dalam suatu pembangunan selain pemberdayaan dibutuhkan juga partisipasi masyarakat seperti yang dijelaskan oleh Hikmat 2004 dikutip oleh (Hadi 2008 :6) Pemberdayaan dan partisipasi merupakan strategi yang sangat potensial dalam rangka meningkatkan ekonomi, sosial dan transformasi budaya. Proses ini, pada akhirnya akan dapat menciptakan pembangunan yang berpusat pada rakyat. Prinsip dalam partisipasi adalah melibatkan atau peran serta masyarakat secara langsung, dan hanya mungkin dicapai jika masyarakat sendiri ikut ambil bagian, sejak dari awal, proses dan perumusan hasil. Keterlibatan masyarakat akan menjadi penjamin bagi suatu proses yang baik dan benar. Bentuk keterlibatan dan



keikutsertaan masyarakat secara aktif dan sukarela, baik karena alasan-alasan dari dalam dirinya maupun dari luar dirinya dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan.

Partisipasi mendorong setiap warga masyarakat untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi masyarakat dapat terwujud seiring tumbuhnya rasa percaya masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan di daerah. Rasa percaya ini akan tumbuh apabila masyarakat memperoleh pelayanan dan kesempatan yang setara. Pembedaan perlakuan atas dasar apapun dapat menumbuhkan kecemburuan dan mendorong terjadinya konflik sosial di masyarakat. Konsep pembangunan yang partisipatif merupakan suatu proses pemberdayaan pada masyarakat sehingga masyarakat mampu untuk mengidentifikasi kebutuhannya sendiri atau kebutuhan kelompok masyarakat sebagai suatu dasar perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, maka konsep pembangunan partisipatif mengandung tiga unsur penting, yaitu pertama peningkatan peran masyarakat dalam perencanaan, implementasi pembangunan, pemanfaatan hasil pembangunan, dan evaluasi proses pembangunan, kedua orientasi pemahaman masyarakat akan peran tersebut, dan yang ketiga peran pemerintah sebagai fasilitator.

Ada enam bentuk partisipasi, tipe partisipasi dan peran masyarakat

Bentuk partisipasi	Tipe Partisipasi	Peran Masyarakat
1. <i>Co-option</i>	Tidak ada input apapun dari masyarakat lokal yang dijadikan bahan	Subjek
2. <i>Co-operation</i>	Terdapat insentif, namun proyek telah didesain oleh pihak luar yang menentukan seluruh agenda dan proses secara langsung	<i>Employees</i> atau <i>subordinat</i>
3. <i>Consultation</i>	Opini masyarakat ditanya, namun pihak luar menganalisis informasi sekaligus memutuskan bentuk aksinya sendiri	<i>Clients</i>
4. <i>Collaboration</i>	Masyarakat lokal bekerjasama dengan pihak luar untuk menentukan prioritas, dan pihak luar bertanggungjawab langsung kepada proses	<i>Collaborators</i>
5. <i>Co-learning</i>	Masyarakat lokal dan luar saling membagi pengetahuannya, untuk memperoleh saling pengertian, dan bekerjasama untuk merencanakan aksi, sementara pihak luar hanya memfasilitasi	<i>Partners</i>
6. <i>Collective action</i>	Masyarakat lokal menyusun dan melaksanakan agendanya sendiri, pihak luar absen sama sekali	<i>Directors</i>

Gambar 4. Bentuk partisipasi, tipe partisipasi dan peran masyarakat  
(Syahyuti 2006 sumber. Hadi 2008 : 8)

#### D. Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas)

Menurut pedoman Program PAMSIMAS yang dikutip oleh Astuti (2013 :939) Program PAMSIMAS (Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat) merupakan salah satu program dan aksi nyata pemerintah (pusat dan daerah) dengan dukungan Bank Dunia, untuk meningkatkan penyediaan air minum, sanitasi, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup sehat dengan membangun/menyediakan prasarana dan sarana air minum serta sanitasi berbasis masyarakat berkelanjutan yang mampu diadaptasi oleh masyarakat. Program PAMSIMAS dilaksanakan oleh pemerintah pusat melalui penyediaan bantuan secara langsung ke tingkat desa. Sasaran program ini meliputi kelompok miskin di

perdesaan dan pinggiran kota (peri-urban) yang belum mendapatkan akses layanan air minum dan sanitasi. Program PAMSIMAS merupakan satu program andalan Pemerintah di dalam penyediaan air bersih dan sanitasi bagi masyarakat perdesaan dan pinggiran kota melalui pendekatan berbasis masyarakat.

Untuk terus meningkatkan jumlah masyarakat berpenghasilan rendah terhadap akses pelayanan air minum dan sanitasi yang berkelanjutan, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat dalam rangka pencapaian target aman air minum dan sanitasi. Program PAMSIMAS dilanjutkan pada Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2016. Program PAMSIMAS II (WSLIC-3 AF) dilaksanakan untuk mendukung dua agenda nasional untuk meningkatkan cakupan penduduk terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan, yaitu 1. Air Bersih untuk Rakyat, dan 2. Sanitasi Total Berbasis Masyarakat. (Pedoman PAMSIMAS 2015 : 2)

Menurut Notoatmojo (2003) yang dikutip oleh Sajida (2012 :28) selain air bersih sanitasi lingkungan juga sangat penting karena menyangkut status kesehatan masyarakat serta lingkungan yang mencakup perumahan, pembuangan kotoran, penyediaan air bersih, dan sebagainya. Banyak sekali permasalahan lingkungan yang harus dicapai dan sangat mengganggu terhadap tercapainya kesehatan lingkungan. Kesehatan lingkungan bisa berakibat positif terhadap kondisi elemen-elemen hayati dan non hayati dalam ekosistem. Bila lingkungan tidak sehat maka sakitlah elemennya, tapi sebaliknya jika lingkungan sehat maka sehat pulalah ekosistem tersebut. Perilaku yang kurang baik dari manusia telah mengakibatkan perubahan ekosistem dan timbulnya sejumlah masalah sanitasi.

Sanitasi lingkungan adalah pengawasan lingkungan fisik, biologi, sosial, dan ekonomi yang mempengaruhi kesehatan manusia, dimana lingkungan yang berguna di tingkatkan dan diperbanyak sedangkan yang merugikan diperbaiki atau dihilangkan. Usaha dalam hygiene dan sanitasi lingkungan di Indonesia terutama meliputi :

1. Menyediakan air rumah tangga yang baik, cukup kualitas maupun kuantitasnya.
2. Mengatur pembuangan kotoran, sampah dan air limbah.
3. Mendirikan rumah-rumah sehat, menambah jumlah rumah agar rumah-rumah tersebut menjadi pusat kesenangan rumah tangga yang sehat. Pembasmian binatang-binatang penyebar penyakit seperti : lalat, nyamuk.

Istilah Hygiene dan sanitasi mempunyai tujuan yang sama, yaitu mengusahakan cara hidup sehat sehingga terhindar dari penyakit, tetapi dalam penerapannya mempunyai arti yang sedikit berbeda. Usaha sanitasi lebih menitik beratkan pada faktor lingkungan hidup manusia, sementara hygiene lebih menitik beratkan pada usaha-usaha kebersihan perorangan. (Sajida 2012 :28)

Sebagai pelayanan publik yang mendasar, berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelayanan air minum dan sanitasi telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah, dimana penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan Pemerintah. Untuk mendukung kapasitas Pemerintah Daerah dalam menyediakan layanan air minum dan sanitasi yang memenuhi SPM tersebut, Program PAMSIMAS berperan dalam menyediakan dukungan finansial baik untuk investasi

fisik dalam bentuk sarana dan prasarana, maupun investasi non fisik dalam bentuk manajemen, dukungan teknis, dan pengembangan kapasitas.

Program PAMSIMAS bertujuan untuk meningkatkan jumlah warga masyarakat kurang terlayani termasuk masyarakat berpendapatan rendah di wilayah perdesaan dan peri-urban yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi yang berkelanjutan, meningkatkan penerapan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat dalam rangka pencapaian target MDGs (sektor air minum dan sanitasi) melalui pengarusutamaan dan perluasan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat. Program PAMSIMAS diutamakan bagi kabupaten/kota yang memiliki cakupan pelayanan air minum aman perdesaan di bawah rata-rata nasional. Pemilihan kabupaten/kota sasaran dilakukan oleh Pemerintah Nasional sedangkan pemilihan desa sasaran dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Desa sasaran PAMSIMAS sedikitnya 5000 desa pada 219 kabupaten/kota di 32 provinsi. (Pedoman pamsimas edisi 2015)

Pendekatan dalam PAMSIMAS dilakukan melalui proses pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan prakarsa, inisiatif, dan partisipasi aktif masyarakat dalam memutuskan, merencanakan, menyiapkan, melaksanakan, mengoperasikan dan memelihara sarana yang telah dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan di masyarakat termasuk di lingkungan sekolah. Ruang lingkup program PAMSIMAS II mencakup 5 (lima) komponen program: 1) Pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kelembagaan daerah; 2) Peningkatan perilaku higienis dan pelayanan sanitasi; 3) Penyediaan sarana air minum dan sanitasi umum; 4) Insentif desa/kelurahan dan kabupaten/kota; dan 5) Dukungan manajemen pelaksanaan program.

Adapaun sasaran lokasi penerima program PAMSIMAS diutamakan bagi kabupaten/kota yang memiliki cakupan pelayanan air minum aman perdesaan di bawah rata-rata nasional. Pemilihan kabupaten/kota sasaran dilakukan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan minat Pemerintah Kabupaten/Kota, sedangkan pemilihan desa sasaran dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Desa sasaran Program PAMSIMAS-II (tahun 2013-2016) sebanyak 5.000 desa (minimal) yang tersebar pada 220 kabupaten/kota di 32 provinsi. Secara umum, kriteria desa sasaran PAMSIMAS terdiri dari: 1. Belum pernah mendapatkan program PAMSIMAS, 2. Cakupan akses air minum aman masih rendah; yaitu di bawah 68.87%; 3. Cakupan akses sanitasi aman masih rendah; yaitu di bawah 62.41%; 4. Prevalensi penyakit diare (atau penyakit yang ditularkan melalui air dan lingkungan) tergolong tinggi berdasarkan data Puskesmas; 5. Memenuhi biaya per penerima manfaat yang efektif dan efisien, 6. Adanya pernyataan kesanggupan masyarakat untuk menyediakan kader pemberdayaan masyarakat, menyediakan kontribusi sebesar minimal 20% dari kebutuhan biaya, dan menghilangkan kebiasaan buang air besar sembarangan.

Seluruh pelaksanaan dan pengelolaan program PAMSIMAS ini menganut pendekatan sebagai berikut:

1. Kolaborasi antar kementerian dan lembaga berbasis TUPOKSI, artinya program PAMSIMAS merupakan program bersama antara Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Kesehatan dan Bappenas berdasarkan tupoksi masing-masing



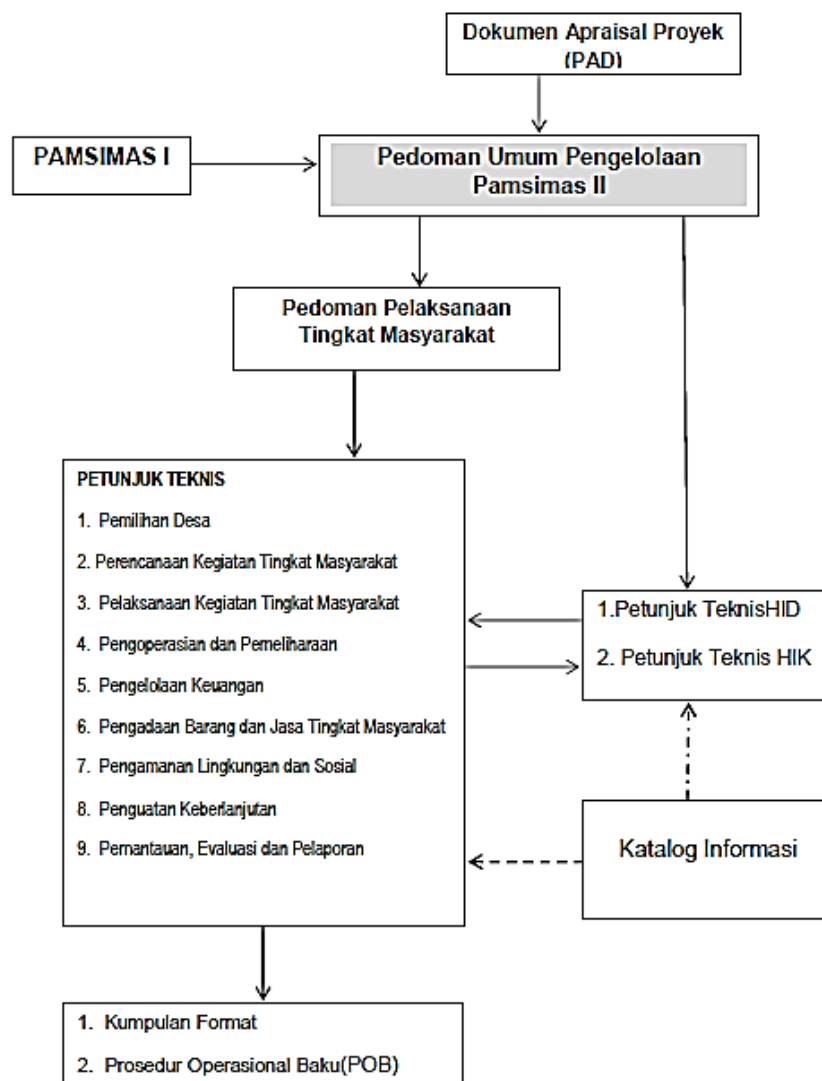
2. Berbasis Masyarakat; artinya program PAMSIMAS menempatkan masyarakat sebagai pengambil keputusan utama dan penanggung jawab kegiatan dan pengelolaan sarana air minum dan sanitasi
3. Berbasis Nilai; artinya program PAMSIMAS diselenggarakan dengan berlandaskan pada nilai-nilai luhur terutama kejujuran, dapat dipercaya, tanpa pamrih, dan saling bantu/gotong royong.

Prinsip yang diterapkan dalam program PAMSIMAS menurut buku pedoman PAMSIMAS adalah sebagai berikut:

1. Berbasis Masyarakat; artinya program PAMSIMAS menempatkan masyarakat sebagai pengambil keputusan utama dan penanggung jawab kegiatan dan pengelolaan sarana air minum dan sanitasi.
2. Tanggap Kebutuhan; artinya program PAMSIMAS diberikan kepada lokasi yang membutuhkan dan bersedia memelihara serta mengelola sistem terbangun. Alokasi bantuan dana stimulan (Bantuan Langsung Masyarakat) disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan kesiapan masyarakat.
3. Partisipatif; artinya seluruh masyarakat (baik miskin, kaya, perempuan, laki-laki) menjadi pelaku utama dan terlibat secara aktif dalam seluruh tahapan kegiatan PAMSIMAS.
4. Kesetaraan gender; artinya program PAMSIMAS memberikan kesempatan yang sama kepada perempuan maupun laki-laki, untuk mengambil keputusan, berpartisipasi aktif dalam semua kegiatan dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan sarana air minum dan sanitasi.



5. Keberpihakan pada masyarakat miskin; artinya program PAMSIMAS memastikan masyarakat miskin mendapatkan akses air minum dan sanitasi yang aman.
6. Akses bagi semua masyarakat; artinya program PAMSIMAS memastikan semua masyarakat termasuk masyarakat berkebutuhan khusus (disable) dapat mengakses air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan;



Gambar 5. Struktur Pedoman Program PAMSIMAS

Sumber Buku Pedoman PAMSIMAS (2015 :4)



### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis lakukan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif..Menurut Azwar (2013:6) penelitian deskriptif melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistemik sehingga dapat lebih mudah untuk di fahami dan di simpulkan. Sedangkan menurut Azwar (2013:5) penelitian dengan pendekatan kualitatif lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada analisis terhadap dinamika hubungan anatfenmena yang di amati, dengan menggunakan logika ilmiah. Sedangkan menurut Sugiyono (2012:9) Penelitian Kualitatif sendiri adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, di gunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adala sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data di lakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada *generalisasi*. Sedangkan menurut Moleong (2011:6) penelitian Kualitatiif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang di alami oleh subjek penelitian misalhnya perilaku, persepsi,motivasi, tindakan, dll, secara holistic dan dengan cara diskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Menurut Herdiansyah (2011:11) Penelitian Kualitatif sendiri adalah suatu penelitian ilmiah yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti. Sedangkan menurut Moleong (2011:6) penelitian Kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi dan tindakan secara holistik dengan cara mendiskripsikan dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Berdasarkan beberapa definisi para ahli di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif adalah suatu penelitian yang bertujuan untuk mendiskripsikan atau menggambarkan suatu fenomena sosial secara alamiah dalam uraian yang menyeluruh, sistematis, faktual, akurat dan jelas serta dilakukan dalam *setting* alamiah tanpa ada intervensi dari peneliti. Sehingga dengan pendekatan ini, peneliti menggunakan jenis penelitian tersebut dan berharap dapat mendeskripsikan dan menganalisis secara terperinci mengenai Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Probolinggo (Studi di Desa Gading Wetan Kecamatan Dampit Kabupaten Probolinggo).

## **B. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian dalam sebuah penelitian sangat penting untuk membatasi suatu masalah agar peneliti mudah untuk mengidentifikasi sebuah masalah. Menurut (Moleong, 2011:94), dengan arahan fokus seorang peneliti tahu persis data mana dan data tentang apa yang perlu dikumpulkan dan data mana pula, yang akan

dibuang walaupun mungkin menarik, karena tidak relevan, tidak perlu dimasukkan ke dalam sejumlah data yang dikumpulkan. Fokus penelitian bertujuan memberikan batasan terhadap fenomena yang ada agar penelitian yang dilakukan terarah, tidak meluas serta relevan dengan objek penelitian dalam memperoleh hasil sesuai dengan yang diharapkan.

Pada penelitian mengenai analisis implementasi program PAMSIMAS peneliti membuat suatu fokus untuk membatasi suatu masalah dan mendapatkan data yang diinginkan. Adapun yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Probolinggo
  1. Aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan
  2. Komunikasi antara aktor-aktor pelaksana kebijakan
  3. Sumber daya
    - a. Sumber daya manusia
    - b. Sumber daya anggaran
    - c. Sumber daya peralatan
2. Faktor pendukung dan penghambat dalam Pelaksanaan Program PAMSIMAS
  1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan PAMSIMAS
    - a. Dukungan Pemerintah Kabupaten dan Desa
    - b. Antusiasme Masyarakat
  2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan PAMSIMAS
    - a. Lokasi sumber air yang jauh
    - b. Kondisi cuaca

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian adalah merupakan tempat dimana peneliti mengadakan penelitian dan mendapatkan data valid, akurat, dan absah yang benar-benar

diperlukan dalam penelitian. Sedangkan situs penelitian adalah obyek yang dilakukan suatu penelitian. Berdasarkan lokasi penelitian ini peneliti adalah di Kabupaten Probolinggo di Desa Gading Wetan Kecamatan Gading.

Pemilihan lokasi penelitian ini adalah didasarkan atas pertimbangan berdasarkan data analisa Studio perencanaan Desa Gading Wetan Tahun 2015 dan dimana Desa Gading Wetan Kecamatan Gading:

1. Desa Gading Wetan merupakan salah satu dari empat desa penerima program PAMSIMAS di Kabupaten Probolinggo
2. Buruknya sanitasi masyarakat yang akan mempengaruhi kesehatan masyarakat dimana masih ada beberapa beberapa rumah yang belum memiliki tangki septik.
3. Desa Gading Wetan belum menerima pelayanan air dari PDAM Kabupaten Probolinggo

Adapun situs penelitian berkaitan dengan letak dimana dilakukan dari obyek penelitian, tempat dimana peneliti mengetahui fenomena yang terjadi dan mengkaji fenomena yang ada. Dalam hal ini yang menjadi situs penelitian adalah Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo, kantor kepala Desa Gading Wetan, kelompok masyarakat pengurus PAMSIMAS dan masyarakat yang merasakan program PAMSIMAS.

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

Sumber data adalah asal mula dari suatu data yang diperoleh atau di dapat. Kualitas suatu penelitian dipengaruhi oleh kualitas instrumen penelitian dan kualitas pengumpulan data. Sumber data utama dalam penelitian kualitatif menurut Lofland dan Lofland dalam Moleong (2011:157) ialah kata-kata dan tindakan

selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Sedangkan jenis data dapat dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu:

#### 1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari obyek penelitian baik dari individu, kelompok, dan organisasi. Data ini dapat berupa wawancara langsung dengan narasumber. Adapun data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil wawancara langsung dengan Kepala Bagian Air Bersih Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo, Tim Pendamping Pamsimas, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pamsimas, Ketua kelompok keswadayaan masyarakat (KKM), Sekretaris dan Bendahara KKM, Ketua satuan pelaksana (Satlak) Pamsimas dan masyarakat Desa Gading Wetan.

#### 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan secara tidak langsung oleh peneliti bisa dari media massa, jurnal-jurnal, dokumen-dokumen, laporan-laporan, artikel-artikel yang terdapat kaitannya dengan masalah yang diteliti. Data Sekunder yang peneliti gunakan adalah:

- a. Buku pedoman umum pengelolaan program PAMSIMAS
- b. Buku pedoman pengelolaan keuangan PAMSIMAS
- c. Buku pedoman pelaksanaan program PAMSIMAS tingkat masyarakat
- d. Buku pedoman pemilihan desa sasaran program PAMSIMAS

Sedangkan sumber data penelitian ini meliputi tiga hal yaitu :

#### 1. Informan



Informan merupakan seseorang yang memiliki kemampuan, mengetahui atau menguasai informasi yang berkaitan dengan topik penelitian. Dalam penelitian ini yang berperan sebagai informan adalah sebagai berikut:

- a. Bapak Supriyono sebagai kepala Desa Gading Wetan
- b. Bapak Suatmadi, S.sos, MM sebagai *District Project Management Unit* (DPMU) PAMSIMAS Kabupaten Probolinggo
- c. Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pejabat pembuat komitmen) Pamsimas dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo
- d. Ibu Endang Mudji Rahayu dari Dinas Cipta Karya bagian bidang air bersih
- e. Bapak Alhadi Nur Komari selaku Ketua KKM
- f. Bapak Abdul Ghani sebagai bendahara Satlak mengenai kelompok keswambadaan masyarakat (KKM)
- g. Bapak Karyadi selaku warga Desa Gading Wetan

## 2. Observasi (pengamatan)

Sumber data observasi diperoleh dengan melihat sebuah peristiwa atau kejadian-kejadian yang berkaitan dengan topik penelitian. Adapun peristiwa yang dapat diamati dalam penelitian ini adalah Pembangunan tandon air di Desa Gading Wetan, kegiatan kerja masyarakat ketika pengurusan sumber air, aktifitas rapat masyarakat Desa Gading Wetan. Serta pertemuan masyarakat dan ketua KKM.

## 3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan kegiatan mengamati tentang suatu kejadian dan kemudian merekamnya menggunakan alat perekam ataupun dengan catatan lapangan. Adapun dokumentasi dalam penelitian ini meliputi:

- a. Foto tandon air yang telah selesai dibangun
- b. Banner pemilihan bahan dan kontruksi program PAMSIMAS
- c. Foto masyarakat Desa Gading Wetan ketika rapat
- d. Foto banner tentang jumlah anggaran dan sumber dana yang di pasang dilokasi pembangunan infrastruktur Pamsimas

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data adalah teknik atau cara yang digunakan peneliti dalam mencari dan memperoleh data. Menurut Sugiyono (2012:224) teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utamadari penelitian adalah mendapatkan data. Dalam pengumpulan data penelitian, peneliti menggunakan teknik-teknik sebagai berikut :

##### **1. Interview (Wawancara)**

Wawancara adalah suatu proses tanya jawab yang digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan, proses wawancara ini bisa bersifat satu arah ataupun dua arah. Menurut Moleong (2011:186) wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.

##### **2. Observasi (Pengamatan)**

Observasi adalah suatu proses pengamatan langsung terhadap objek yang dikaji. Menurut Moleong (2011:175) pengamatan mengoptimalkan

kemampuan peneliti dari segi motif, kepercayaan, perhatian, perilaku tak sadar, kebiasaan, dan sebagainya. Observasi dilakukan oleh peneliti ketika masyarakat mengerjakan pengurusan sumber air hal ini untuk mendapatkan gambaran tentang antusiasme masyarakat, pengamatan ini dilakukan sebanyak satu kali dengan alat bantu handphone dan catatan lapangan. Observasi juga dilakukan dengan pengamatan kondisi lingkungan pembangunan tandon dengan peneliti datang ke lokasi tandon sebanyak dua kali, yang pertama pada saat proses penyelesaian pembangunan tandon dan yang kedua pada saat percobaan operasi aliran air dari sumber ke tandon. Alat bantu yang digunakan yaitu handphone. Pengamatan juga dilakukan di kantor Dinas Cipta Karya untuk mengetahui aktor di tingkat daerah, pengamatan dilakukan sebanyak dua kali yaitu pengamatan sikap aktor dan kerja sama antar aktor. Pengamatan kepada masyarakat sekitar dilakukan untuk mendapatkan gambaran bagaimana penerimaan dan antusiasme masyarakat terhadap program Pamsimas pengamatan ini dilakukan dengan durasi dua kali. Adapun alat bantu yang digunakan dalam penelitian ini yaitu buku lapangan (*field Note*) yang digunakan untuk mencatat hasil observasi.

### 3. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen sebagai sumber data dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramalkan peristiwa yang akan datang. Penggunaan dokumentasi sebagai teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menghimpun dan merekam data. Dokumentasi yang dilakukan oleh peneliti yaitu mendokumentasikan informasi penting yang diperoleh dari lapangan dan

mendokumentasikan beberapa keadaan faktual di lapangan. Dokumentasi pada penelitian ini menggunakan kamera handphone dan dilakukan setiap peneliti terjun ke lapangan baik pada saat wawancara maupun observasi. Dokumentasi dilakukan peneliti yaitu foto tandon air yang telah selesai dibangun, Foto stand banner. Banner pentingya pemilihan bahan pembangunan pada program Pamsimas, Foto masyarakat Desa Gading Wetan ketika mengerjakan tandon dan foto pemasangan pia.

#### **F. Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian adalah alat yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam rangka memecahkan masalah dalam mencapai tujuan penelitian. Dalam penelitian kualitatif yang menjadi instrumen kunci adalah peneliti itu sendiri sebab peneliti sebagai perencana, pelaksana, pengumpul data, analisis data, penafsir data dan menjadi pelapor hasil penelitian yang telah dilakukan. Penelitian kualitatif pada awalnya permasalahan belum jelas dan pasti, maka yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka instrumen yang digunakan dalam penelitian ini untuk mendapatkan data dan informasi, yaitu:

##### **1. Peneliti Sendiri**

Sugiyono (2012:223) menjelaskan bahwa dalam penelitian kualitatif yang menjadi instrument atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri. Hal ini sesuai dengan metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian kualitatif, dimana pengumpulan data lebih tergantung pada peneliti sendiri. Peneliti sebagai instrumen utama dengan menggunakan panca indra untuk menyaksikan dan mengamati objek atau fenomena dalam penelitian ini.

## 2. Pedoman Wawancara (*Interview guide*)

Pedoman wawancara digunakan untuk mengarahkan penelitian dalam rangka mencari data yang diinginkan. Pedoman wawancara yaitu serangkaian pertanyaan yang akan ditanyakan pada responden yang mana hal ini digunakan sebagai petunjuk saat melakukan wawancara.

## 3. Catatan Lapangan (*field note*)

Catatan lapangan adalah seluruh catatan yang didapat dari lokasi penelitian yang mengandung informasi penting. Menurut Bogdan dan Biken (1982:74) dalam Sugiyono (2012:209) catatan lapangan adalah catatan tertulis tentang apa yang didengar, dilihat, dialami, dan dipikirkan dalam rangka pengumpulan data dan refleksi terhadap data dalam penelitian kualitatif.

## 4. Alat perekam (*recorder*)

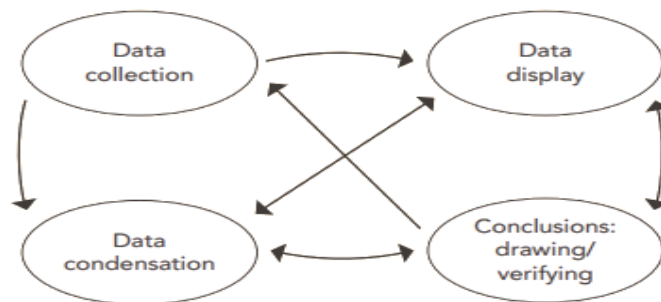
Sebagai alat bantu dalam merekam hasil wawancara dan kamera sebagai alat bagi peneliti untuk mengamati dan mendokumentasikan secara visual segala kejadian di lapangan.

# G. Analisis Data Penelitian

Analisis data merupakan tahap pertengahan dari serangkaian tahap dalam sebuah proses penelitian dan merupakan fungsi yang sangat penting dikarenakan menyangkut kekuatan analisa dan kemampuan dalam mendeskripsikan data, situasi, peristiwa dan konsep yang merupakan bagian dari obyek penelitian. Pada prinsipnya menurut Herdiansyah (2011:163) semua teknik analisis data kualitatif adalah sama yaitu melewati prosedur pengumpulan data, *input* data, analisis data dan penarikan kesimpulan dan verifikasi yang diakhiri dengan penulisan hasil temuan dalam bentuk narasi.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif maka analisis yang digunakan adalah dengan menggambarkan, menjelaskan, dan menguraikan keadaan yang sebenarnya yang hasilnya diinterpretasikan.

Penelitian ini menggunakan analisis data interaktif dari Miles dan Saldana (2014:14) alasan peneliti menggunakan analisis model interaktif ini karena peneliti melihat analisis Miles & Saldana lebih mudah dipahami peneliti dan sesuai dengan judul yang diambil. Menurut Meles, Huberman dan Saldana (2014:14) analisis terdiri dari empat alur kegiatan, yaitu pengumpulan data, kondensasi data Penyajian data, serta penarikan kesimpulan. Analisis yang digunakan peneliti adalah analisis data interaktif dimana bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual dan akurat. Berikut gambar model Miles Huberman & Saldana



Gambar 6. Analisis Data Model Interaktif

Sumber: Miles, Huberman, & Saldana (2013:14)

Berdasarkan gambar tersebut dapat dilihat bagaimana alur dari analisis data kualitatif, dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pengumpulan Data (*Data Collection*)

Dalam tahapan pengumpulan data, peneliti menggunakan tiga teknik, yaitu melalui wawancara, observasi atau pengamatan, serta dokumentasi. Pengumpulan data melalui dokumentasi dan observasi dilakukan untuk menunjang dan memperkuat data-data yang telah disampaikan melalui wawancara. Dalam tahapan ini, peneliti melakukannya secara berulang-ulang agar mencapai kejenuhan data. Sehingga penelitian yang dihasilkan dapat optimal.

## 2. Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Tahapan analisis data selanjutnya dalam penelitian ini adalah kondensasi data. Setelah peneliti melakukan pengumpulan data, maka data-data tersebut kemudian ditelaah. Data-data yang telah ditemukan dilakukan proses pemilihan, pemusatan, penyederhanaan, dan ditransformasi menjadi rangkuman, tabel, maupun gambar. Data yang telah ditransformasi menjadi rangkuman, tabel, maupun gambar tersebut disesuaikan dengan fokus dalam penelitian.

## 3. Penyajian Data (*Data Display*)

Tahapan analisis data setelah kondensasi yaitu penyajian data. Penyajian data berisi sekumpulan informasi dalam bentuk laporan yang didapatkan dari situs penelitian. Dalam tahapan ini, peneliti menyajikan data sesuai dengan format laporan (skripsi) yang telah ditentukan oleh Fakultas Ilmu Administrasi. Sehingga informasi dalam laporan (skripsi) tersebut dapat dipelajari oleh berbagai pihak. Penyajian data dalam penelitian ini juga diikuti dengan analisis data. Dalam analisis data, data yang telah disajikan kemudian ditelaah dan dibandingkan dengan berbagai teori



maupun regulasi (normatif) yang berkaitan dengan masalah dan fokus penelitian. Sehingga data yang disajikan dapat memberikan pengetahuan dan kekayaan informasi bagi pembaca.

#### 4. Penarikan Kesimpulan (*Conclusion Drawing / Verifying*)

Tahapan terakhir analisis data setelah data disajikan yaitu penarikan kesimpulan. Dari tahapan penyajian data, peneliti berusaha mencari makna dari data yang telah dianalisis dan disajikan. Setelah peneliti mengetahui makna dari setiap permasalahan penelitian, maka peneliti dapat menarik kesimpulan berdasarkan penjelasan, konfigurasi, alur sebab-akibat dan proposisi. Kesimpulan merupakan hasil dari analisis data yang telah dikaitkan dengan teori dan regulasi yang ada.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

##### 1. Gambaran Umum Kabupaten Probolinggo

Lokasi penelitian ini adalah di Kabupaten Probolinggo, di wilayah Desa Gading Wetan Kecamatan Gading. Kabupaten Probolinggo merupakan salah satu kabupaten yang termasuk wilayah Provinsi Jawa Timur

##### a. Kondisi Geografis

Kabupaten Probolinggo merupakan salah satu kabupaten yang termasuk wilayah Provinsi Jawa Timur berada pada posisi  $7^{\circ}40'$  -  $8^{\circ}10'$  Lintang Selatan dan  $111^{\circ}50'$  -  $113^{\circ}30'$  Bujur Timur, dengan luas wilayah 1.696,16 Km<sup>2</sup>, termasuk didalamnya kawasan Pulau Giliketapang dengan luas wilayah 0,6 Km<sup>2</sup>.

Kabupaten Probolinggo terletak di lereng gunung-gunung yang membujur dari Barat ke Timur, yakni Pegunungan Tengger, Gunung Lamongan, dan Gunung Argopuro. Wilayah Kabupaten Probolinggo terletak pada ketinggian 0 - 2500 m diatas permukaan laut, tanahnya berupa tanah vulkanis yang banyak mengandung mineral yang berasal dari ledakan gunung berapi berupa pasir dan batu, lumpur bercampur dengan tanah liat yang berwarna kelabu kekuning-kuningan. Pada ketinggian 750 - 2500 m diatas permukaan laut, cocok untuk jenis tanaman sayur-sayuran dan pada ketinggian 150 - 750 m diatas permukaan laut, yang membujur dari Barat ke Timur di bagian Selatan yang berada di kaki

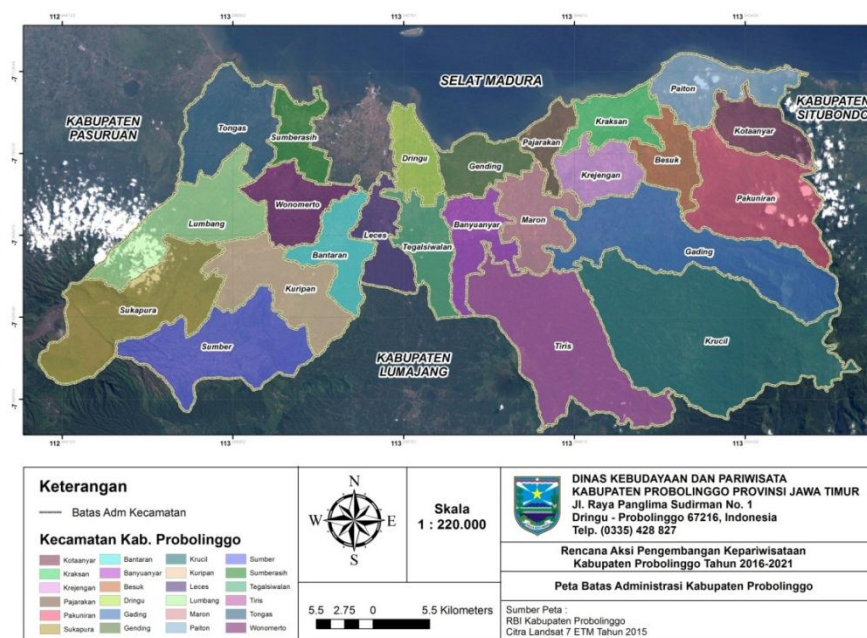
Gunung Argopuro, sangat cocok untuk tanaman kopi, buah-buahan seperti, durian, alpukat dan buah lainnya, contoh di Kecamatan Tiris dan Kecamatan Krucil.

Luas wilayah Kabupaten Probolinggo lebih kurang 1.696,16 km<sup>2</sup>, terdiri atas Pemukiman 147,74 km<sup>2</sup>, Persawahan 373,13 km<sup>2</sup>, Tegal 513,80 km<sup>2</sup>, Perkebunan 32,81 km<sup>2</sup>, Hutan 426,46 km<sup>2</sup>, Tambak/Kolam, 13,99 km<sup>2</sup>, Lainnya, 188,23 km<sup>2</sup>

Letak geografis Kabupaten Probolinggo berbatasan dengan :

- Utara : Selat Madura,
- Timur : Kabupaten Situbondo,
- Barat : Kabupaten Pasuruan, dan
- Selatan : Kabupaten Lumajang dan Kabupaten Jember.

Sedangkan di sebelah Utara bagian tengah terdapat wilayah adminisitratif yang terpisah dengan kabupaten yaitu Kota Probolinggo. Berikut adalah peta administrasi Kabupaten Probolinggo.



Gambar 7. Peta Kabupaten Probolinggo  
Sumber : Dokumen Dinas Kabupaten Probolinggo

#### b. Kondisi Topografi

Secara topografis, Kabupaten Probolinggo mempunyai ciri fisik yang menggambarkan kondisi geografis, yaitu terdiri dari dataran rendah pada bagian utara, lereng-lereng gunung pada bagian tengah dan dataran tinggi pada bagian selatan, dengan tingkat kesuburan dan pola penggunaan tanah yang berbeda. Sedangkan bentuk permukaan daratan di Kabupaten Probolinggo di klasifikasikan atas 3 (tiga) jenis, yaitu :

1. Dataran rendah dan tanah pesisir dengan ketinggian 0 – 100 m diatas permukaan laut. Daerah ini membentang di sepanjang pantai utara mulai dari Barat ke Timur kemudian membujur ke Selatan.
2. Daerah perbukitan dengan ketinggian 100 – 1.000 m diatas permukaan laut. Daerah ini terletak di wilayah bagian Tengah sepanjang Pegunungan Tengger serta pada bagian selatan sisi Timur sekitar Gunung Lamongan.
3. Daerah pegunungan dengan ketinggian diatas 1.000 m dari permukaan laut. Daerah ini terletak di sebelah Barat Daya yaitu sekitar Pegunungan Tengger dan sebelah Tenggara yaitu di sekitar Gunung Argopuro.

c. Kondisi Hidrologi

Terdapat 25 sungai yang mengalir dan mengairi wilayah Kabupaten Probolinggo. Sungai terpanjang adalah Rondoningo dengan panjang 95,2 Km, sedangkan sungai terpendek adalah Afour Bujel dengan panjang hanya 2 Km saja. Sungai-sungai yang mengalir di wilayah Kabupaten Probolinggo tersebut sangat dipengaruhi oleh iklim yang berlangsung tiap tahun. Pada saat musim kemarau, sebagian besar sungai yang mengalir mengalami kekeringan kecuali sungai-sungai besar (yaitu sungai-sungai utama) yang masih tergenang terus sepanjang tahun.

Tabel 2. Kondisi Sungai di Kabupaten Probolinggo

No.	Nama Sungai	Panjang (km)	Lebar (m)	Debit Air (Minimum)	Baku Lahan (Ha)
1	Rondoningo	95,2	26	± 200	3.357

No.	Nama Sungai	Panjang (km)	Lebar (m)	Debit Air (Minimum)	Baku Lahan (Ha)
2	Pandan Laras	43,5	26	± 1.300	2.847
3	Kertosono	39,7	25	± 100	570
4	Kandang Jati	8,0	8	± 100	507
5	Besuk	13,2	8	± 100-200	173
6	Jabung	20,5	8	± 300	465
7	Pancarlagas	85,7	50	± 200	3.303
8	Legundi	12,5	6	-	-
9	Paiton	18,0	20	± 100	454
10	Kresek	24,5	25	± 100	786
11	Taman	24,1	12	± 5-10	240
12	Curah Manjangan	5,0	9	± 50	34
13	Klumprit	12,5	12	± 50	53
14	Lumbang/Bayeman	17,5	13	± 75	125
15	Blibis	20,0	15	-	-
16	Blabo	10,0	10	± 50	213
17	Besi	15,5	15	± 5-10	183
18	Patalan	22,5	18	± 50	72
19	Kedung galeng	38,0	35	± 100	564
20	Banyubiru	11,0	18	± 300	697
21	Gending	20,0	20	± 300	-
22	Klaseman	11,0	15	± 100-200	-
23	Pekalen	35,1	35	± 3.300	6.983
24	Afour Bujel	2,0	5	-	-
25	Lawean	16,7	25	± 200	369



Sumber : Dinas PU Pengairan Kabupaten Probolinggo, 2015

Pada wilayah Kabupaten Probolinggo juga terdapat danau/ranu yaitu Ranu Segaran, Ranu Agung dan Ranu Petak (Taman Hidup). Selain itu tercatat pula sumur yang umumnya berupa sumur gali dan beberapa sumur bor. Kedalaman dari sumur-sumur gali berkisar 3 - 30 m. Kedalaman ini berarti air tanah dangkal sampai sedang dan sangat dipengaruhi oleh keadaan iklim, sedangkan kedalaman sumur bor yang merupakan air tanah dalam berkisar 40 - 200 m.

Sumur bor yang sudah ada mempunyai debit yang cukup besar, sebagian untuk kebutuhan air minum dan sebagian besar lainnya diperuntukkan irigasi, hal ini mengingat pada saat musim kemarau sebagian besar daerah mengalami kekeringan.

Ditinjau dari sisi kedalaman air tanah, 62,56% dari luas wilayah Kabupaten Probolinggo memiliki kedalaman  $> 90$  m; seluas 11,17% kedalaman air tanahnya antara 60 – 90 m; dan selebihnya 26,27% mempunyai kedalaman air tanah  $< 60$  m.

#### d. Demografi

Kabupaten Probolinggo, secara yuridis formal dibentuk dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur. Adapun pembagian wilayah Kabupaten Probolinggo terdiri dari 24 Kecamatan, 325 Desa dan 5 Kelurahan, 1.375 Dusun, 1.643 RW) dan 5.869 Rukun Tangga.

Pada periode empat tahun terakhir, jumlah penduduk Kabupaten Probolinggo meningkat terus hingga mencapai 1.108.136 jiwa pada tahun 2012. Dengan luas wilayah sekitar 1.696,16 km<sup>2</sup>, maka kepadatan penduduk ini lebih tinggi dibandingkan tiga tahun sebelumnya yang masing-masing mencapai 616 jiwa per km<sup>2</sup> (2009), 636 jiwa per km<sup>2</sup> (2008), dan 631 jiwa per km<sup>2</sup> (2007). Sedangkan perkembangan jumlah penduduk berdasarkan jenis kelamin mulai tahun 2008-2012 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 3. Jumlah Penduduk Kabupaten Probolinggo

No	Uraian	Keterangan	2012	2013	2014	2015	2016
1	Laki-laki	Jiwa	500.460	540.475	534.986	537.996	540.789
2	Perempuan	Jiwa	543.211	503.762	561.258	564.416	567.347
Jumlah			1.043.671	1.044.237	1.096.244	1.102.412	1.108.136

Sumber: BPS Kabupaten Probolinggo

Dari tabel di atas tersebut dapat dilihat bahwa perkembangan jumlah penduduk total dari tahun-ketahun cenderung mengalami peningkatan. Dari tabel tersebut juga dapat dilihat bahwa penduduk dengan jenis kelamin laki-laki cenderung mengalami peningkatan, sedangkan penduduk dengan jenis kelamin perempuan hampir sama, akan tetapi pada tahun 2013-2014 mengalami penurunan jumlah penduduk dengan jenis kelamin perempuan sebesar 39.449.

Kecamatan Sumberasih merupakan kecamatan terpadat di Kabupaten Probolinggo dengan kepadatan 1.966 jiwa per km<sup>2</sup>. Kecamatan terpadat kedua adalah kecamatan Kraksaan dengan kepadatan 1.735 jiwa per km<sup>2</sup>. Sedangkan Kecamatan Kraksaan adalah ibukota Kabupaten Probolinggo, mempunyai pertumbuhan penduduk pada tahun 2016 tercatat 0.87 persen. Tingkat pertumbuhan penduduk tercepat adalah di Kecamatan Kraksaan yakni sebesar 1,4 persen per tahun.

e. Perekonomian

Berdasarkan karakteristik daerah  $\pm 70$  % mata pencaharian penduduk bekerja di bidang pertanian, sedangkan untuk daerah pantai seperti di Kecamatan Tongas, Sumberasih, Dringu, Gending, Pajarakan, Kraksaan dan Paiton sebagian penduduknya bermata pencaharian sebagai nelayan. Dari perkembangan penyerapan tenaga kerja di bidang pertanian tersebut semakin lama peranannya cenderung menurun dan tergeser oleh sektor non pertanian seperti industri, perdagangan dan jasa yang cenderung meningkat.

Berdasarkan indikator PDRB Atas Dasar Harga Konstan (ADHK), pertumbuhan ekonomi selama kurun waktu 5 (lima) tahun menunjukkan fluktuasi. Pada tahun 2013 mencapai angka sebesar 5,97 %, tahun 2013 turun menjadi 5.78 %, tahun 2014 turun menjadi 5.72 %, dan pada tahun 2015 meningkat menjadi 6,19 %, sedangkan pada tahun 2016. Meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi tersebut, secara langsung akan berdampak terhadap nilai pendapatan masyarakat.

Selama kurun waktu lima tahun terakhir perekonomian Kabupaten Probolinggo selalu menunjukkan pergerakan yang positif dari tahun ke tahun, baik dilihat melalui PDRB atas dasar harga berlaku maupun PDRB atas dasar harga konstan. Pada tahun 2013 kegiatan ekonomi atas dasar harga berlaku di Kabupaten Probolinggo mampu menghasilkan nilai tambah sebesar Rp. 11.834 milyar, meningkat menjadi Rp. 13.196 milyar (2014); dan sebesar Rp. 14.896 milyar pada tahun 2015, kemudian pada tahun 2016 menjadi sebesar Rp. 16.761 milyar.

## **2. Profil Desa Gading Wetan**

Desa Gading Wetan terletak di Kecamatan Gading, Kabupaten Probolinggo. Kecamatan Gading adalah sebuah kecamatan di Kabupaten Probolinggo dengan Jumlah penduduk 51.308 jiwa dengan perbandingan jumlah penduduk laki-laki 24.910 dan penduduk perempuan 25.398 jiwa. Kecamatan Gading memiliki Luas  $\pm 5258,15$  Ha yang terbagi menjadi 19 desa. Kecamatan gading salah satu kecamatan yang terletak di daerah gugusan pegunungan bagian timur dengan ketinggian 70 meter sampai 400 meter dari permukaan laut berdasarkan dari ketinggian tersebut bahwa suhu udara dikecamatan Gading berkisar antara  $28^{\circ}\text{C}$ - $32^{\circ}\text{C}$ .

### **a. Kondisi Geografis**

Dari sisi geografis Kecamatan Gading terletak di kabupaten Probolinggo Bagian selatan barat dengan batas sebagai berikut :

#### **a. Sebelah selatan kecamatan Krucil**

- b. Sebelah barat kecamatan Maron
- c. Sebelah utara kecamatan Krejengan
- d. Sebelah timur kecamatan Pakuniran

Untuk kondisi geografis Desa Gading Wetan sendiri, terdiri dari hamparan dataran tanah darat dan sebagian tanah sawah pertanian dengan luas wilayah keseluruhan adalah  $\pm 625,15$ .

Tabel 4. Luas Desa gading Wetan

No.	Uraian	Luas (ha)
1.	Luas persawahan	298
2.	Luas pemukiman	99,81
3.	Luas prasarana umum dan lainnya	39
<b>Luas wilayah keseluruhan</b>		<b>436,81</b>

Sumber : Sekretaris Desa Gading Wetan 2016

Jarak Desa Gading Wetan ke ibu kota kecamatan  $\pm 4$  Km yang dapat ditempuh dengan kendaraan  $\pm 15$  menit, untuk jarak menuju ke ibu kota kabupaten Probolinggo  $\pm 21$  Km yang dapat ditempuh dengan kendaraan  $\pm 45$  menit, sedangkan jarak ke ibu kota provinsi  $\pm 150$  Km yang ditempuh dengan kendaraan dalam waktu  $\pm 2$  jam.

#### b. Kependudukan

Penduduk Desa Gading Wetan dalam dua tahun terakhir terus mengalami peningkatan. Memasuki tahun 2016, jumlah penduduk mencapai 6286 jiwa. Kepadatan penduduk tahun 2016 ini lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya. Pertumbuhan penduduk Desa Gading Wetan pada tahun 2016

adalah sebesar 9.42 persen. Tingkat pertumbuhan penduduk ini tercatat mengalami percepatan dibanding dengan periode sebelumnya.

Tabel 5. Jumlah Penduduk Desa Gading Wetan

Jumlah	Jenis Kelamin	
	Laki-laki	Perempuan
Jumlah Penduduk 2015	3215 orang	3370 orang
Jumlah Penduduk 2016	3067 orang	3219 orang
Peresentase perkembangan	4.83%	4.69%

Sumber : Data base Desa Gading Wetan Tahun, 2016

c. Sarana Pendidikan

Pendidikan merupakan sarana yang paling terpenting dalam setiap daerah, karena dengan pendidikan masyarakat bisa mengasah ilmu dari yang sebelumnya belum diketahui. Di desa Gading Wetan untuk bidang pendidikan sudah cukup memadai, baik dari pendidikan formal, (TK, SD, SMP) maupun pendidikan non formal. Ukuran yang sangat mendasar dalam tingkat pendidikan adalah kemampuan baca tulis penduduk dewasa. Hal ini tercermin dari data angka melek huruf dari penduduk usia 10 tahun keatas. Rata-rata masyarakat Desa Gading Wetan berpendidikan SMP seperti pada tabel berikut ini :

Tabel 6. Tingkat pendidikan masyarakat Gading Wetan

Tanggal	01/12/2015	05/11/2014
Jumlah penduduk tidak tamat SD/ sederajat	0	0
Jumlah penduduk sedang SLTP/ sederajat	0	0

Jumlah penduduk tamat SLTP/ sederajat	412	412
Jumlah penduduk sedang SLTA/ sederajat	153	153
Jumlah penduduk tidak tamat SLTP/ Sederajat	360	360
Jumlah penduduk tamat SLTA/ Sederajat	347	347
Jumlah penduduk sedang Diploma	0	0
Jumlah penduduk sedang S-1	8	8
Jumlah penduduk tamat S-1	0	0

Sumber : Data base Desa Gading Wetan Tahun, 2016

d. Perekonomian

Pada umumnya di wilayah kabupaten Probolinggo sebagian besar warga kecamatan gading bekerja pada sektor Pertanian. Meskipun wilayahnya sebagian berada di wilayah pegunungan, untuk tanah masyarakat disana bercocok tanam antara lain kopi, palawija dan sebagainya.

Pertanian merupakan faktor penunjang yang sangat penting bagi perekonomian di kecamatan gading, karena pertanian merupakan salah satu mata pencaharian utama masyarakat guna memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Dengan kondisi lahan yang bagus serta teknis pertanian yang tepat, akan menghasilkan produksi yang memuaskan. Dengan hasil yang telah dicapai tersebut akan dapat merangsang pertumbuhan ekonomi ke jenjang yang lebih tinggi, serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik. (BPS Kab. Probolinggo, 2015)

Dilihat dari segi ekonomi masyarakat Desa Gading Wetan adalah masuk dalam kategori menengah kebawah, karena mayoritas penduduknya yang berprofesi sebagai petani, buruh tani, dan karyawan perusahaan swasta. Sementara di zaman kehidupan sekarang ini sangat bergantung pada uang, karena



dengan adanya uang segala biaya hidup diantaranya kebutuhan pangan, pendidikan dan kesehatan.

## **B. Penyajian Data penelitian**

### **1. Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS)**

Program PAMSIMAS (Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat) merupakan salah satu program pemerintah (pusat dan daerah) dengan dukungan Bank Dunia, untuk meningkatkan penyediaan air minum, sanitasi, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup sehat dengan membangun atau menyediakan prasarana dan sarana air minum serta sanitasi berbasis masyarakat berkelanjutan yang mampu diadaptasi oleh masyarakat. Program ini

diperakarsai oleh pemerintah pusat dalam hal ini yaitu Kementrian Pekerjaan Umum yang diatur dalam Keputusan Mentri Pekerjaan Umum No 79/KPTS/DC/2013 tentang Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat dan Keputusan Direktur Jenderal Cipta Karya No. 35/KPTS/DC/2017 Tentang Penetapan Desa/Kelurahan Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS III).

Sasaran Program Pamsimas adalah kabupaten yang memiliki cakupan pelayanan air minum aman perdesaan yang belum mencapai 100%. Penetapan kabupaten sasaran dilakukan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan minat Pemerintah Kabupaten, sedangkan pemilihan desa sasaran dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten yang bersangkutan. Target desa sasaran Program Pamsimas adalah kurang lebih 27.000 desa (2008-2020). Mulai tahun 2016, Pamsimas akan melaksanakan pendampingan di 15.000 desa baru (yang belum pernah mendapatkan program Pamsimas sebelumnya), serta pendampingan keberlanjutan pada kurang lebih 27.000 desa peserta Pamsimas.

Ruang lingkup kegiatan Program PAMSIMAS mencakup 5 (lima) komponen proyek yaitu :

1. Pemberdayaan Masyarakat dan Pengembangan Kelembagaan Lokal
2. Peningkatan Kesehatan dan Perilaku Higienis dan Pelayanan Sanitasi
3. Penyediaan Sarana Air Minum dan Sanitasi Umum
4. Insentif untuk Desa / Kelurahan dan Kabupaten / Kota
5. Dukungan Pelaksanaan dan Manajemen Proyek

Tujuan program PAMSIMAS adalah untuk meningkatkan akses layanan air minum dan sanitasi bagi masyarakat miskin perdesaan khususnya masyarakat di desa tertinggal dan masyarakat di pinggiran kota (peri-urban). Secara lebih rinci program PAMSIMAS bertujuan untuk:

1. Meningkatkan praktik hidup bersih dan sehat di masyarakat
2. Meningkatkan jumlah masyarakat yang memiliki akses air minum dan sanitasi yang berkelanjutan
3. Meningkatkan kapasitas masyarakat dan kelembagaan lokal (pemerintah daerah maupun masyarakat) dalam penyelenggaraan layanan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat
4. Meningkatkan efektifitas dan kesinambungan jangka panjang pembangunan sarana dan prasarana air minum dan sanitasi berbasis masyarakat

Program Pamsimas dilaksanakan dengan pendekatan berbasis masyarakat melalui pelibatan seluruh masyarakat (perempuan dan laki-laki, kaya dan miskin, dll.) dan pendekatan yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat (*demand responsive approach*). Kedua pendekatan tersebut dilakukan melalui proses pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan prakarsa, inisiatif, dan partisipasi aktif masyarakat dalam memutuskan, merencanakan, menyiapkan, melaksanakan, mengoperasikan dan memelihara sarana yang telah dibangun,

serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan di masyarakat dan lingkungan sekolah.

Pelaksanaan Program Pamsimas Tahun 2008-2015 telah berhasil meningkatkan jumlah warga miskin perdesaan dan pinggiran kota yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat melalui upaya pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat ini telah meningkatkan partisipasi masyarakat sebagai mitra strategis Pemerintah Daerah dan Pemerintah dalam menyediakan dan meningkatkan kualitas pelayanan air minum dan sanitasi.

**a. Aktor – aktor Pelaksana Kebijakan PAMSIMAS**

Implementasi program PAMSIMAS melibatkan banyak aktor baik dari aktor dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat desa penerima program PAMSIMAS. Aktor-aktor ini memiliki tugas dan peran masing-masing agar program PAMSIMAS berjalan dengan baik dan tujuannya menjadi tercapai. Seperti yang diutarakan oleh Bapak Supriyono sebagai kepala Desa Gading Wetan mengungkapkan :

“Kalau aktor itu dari semua bidang, dari kabupaten, juga ada pendamping, dari koramil, dari aparat desa dan masyarakat Desa Gading Wetan.” (wawancara tanggal 4 Desember 2017 pukul 12.30).

Mengenai aktor pelaksana program PAMSIMAS juga diungkapkan oleh Bapak Suatmadi, S.sos, MM sebagai *District Project Management Unit* (DPMU) PAMSIMAS Kabupaten Probolinggo mengatakan :

“kalau ditanya tentang siapa saja aktor yang terlibat saya rasa Banyak aktor mas yang terlibat dalam program ini baik di pusat maupun di daerah, di pusat ada kementerian. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), kementerian kesehatan dan kementerian dalam negeri, tim pengarah pusat, tim teknis pusat, *Central Project Management Unit* (CPMU), *Central Project Implementation Unit* (CPIU, satker tingkat pusat, di provinsi ada pokja AMPL (kelompok kerja air minum dan penyehatan lingkungan ) provinsi dan PPMU (*Provincial Project Management Unit*) di tingkat kabupaten ada pokja AMPL, panitia kemitraan atau pakem, satker Kabupaten di tingkat desa ada kepala desa dan d tingkat masyarakat ada kelompok keswadayaan masyarakat atau KKM dan ada BPSPAM. Intinya program ini melibatkan banyak pihak yang memiliki peran masing masing”. (wawancara tanggal 5 Desember 2017 pukul 12.30).

Setiap aktor pada pelaksana program PAMSIMAS di atas memiliki tugas dan peran masing-masing dari aktor tingkat pusat sampai aktor di tingkat desa sasaran. Hal ini seperti yang diutarakan oleh Bapak Suatmadi, S.sos, MM sebagai *District Project Management Unit* (DPMU) Pamsimas Kabupaten Probolinggo mengatakan :

“aktor dari pemerintah pusat yaitu Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dan beberapa kementerian lain yang berperan sebagai pembuat kebijakan dan pedoman, Pokja AMPL (Kelompok Kerja Air Minum dan Penyehatan Lingkungan) provinsi perencana dan pelaksana program tingkat provinsi, PPMU (*Provincial Project Management Unit*) sebagai sebagai perencana kegiatan di tingkat provinsi, pokja AMPL mensosialisasikan pamsimas ke masyarakat bersama pakem, satker sebagai pembuat kegiatan sesuai rencana, kepala desa sebagai fasilitator, KKM (Kelompok Keswadayaan Masyarakat) dan BPSM (Badan Pengelolaan Sistem Penyediaan Air Minum dan Sanitasi) ini sebagai pelaksana kegiatan yang telah direncanakan sesuai proposal yang dibuat ( wawancara tanggal 5 Desember 2017 di Kantor Dinas Cipta Karya pukul 11.30 WIB).

Hal yang sama juga disampaikan oleh Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pejabat pembuat komitmen) Pamsimas dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo yang mengatakan :

“Program PAMSIMAS ini melibatkan banyak sektor mas, kalau leading sektornya ya kementrian pekerjaan umum dan perumahan rakyat (Kementrian PUPR), tapi ada kementrian lain seperti kementrian kesehatan, kementrian dalam negeri, Bappenas dan tambah satu yaitu kementrian keuangan sebagai pemegang dan menyalur keuangan, dan beberapa direktorat seperti Direktorat Cipta Karya, ditingkat provinsi ada pokja provinsi dan di tingkat kota atau kabupaten ada pokja dan satker kabupaten dan ditingkat desa yaitu kepala desa, kelompok keswadayaan masyarakat (KKM), BPSPAMS, selain itu ada konsultan pendamping baik ditingkat pusat, provinsi maupun ditingkat kabupaten yang menjamin keberlangsungan proyek ditingkat masyarakat. (wawancara tanggal 9 Desember 2017 jam 12: 45 WIB)

Secara detail peran masing- masing aktor tercantum di dalam pedoman PAMSIMAS 2016 tersebut sebagai berikut :

#### 1. Tingkat Pengarah Pusat

Tim Pengarah (TP) Program Pamsimas adalah tim koordinasi program di tingkat pusat yang termasuk dalam POKJA AMPL Tingkat Pusat dan diketuai oleh Bappenas. Tim Pengarah bertanggungjawab atas arah kebijakan pengelolaan program oleh *Executing Agency* dan sinkronisasi program dan anggaran yang dilaksanakan oleh *Implementing Agency* Program Pamsimas. Peran utama Tim Pengarah adalah a) merumuskan kebijakan, strategi dan program, b) melakukan koordinasi dan pengendalian pelaksanaan, c) memberi arahan dalam pencapaian target Akses Air Minum dan Sanitasi 2019, d)

mengembangkan potensi pembangunan dengan sumber dana dalam dan luar negeri. Dalam rangka Program Pamsimas, Tim Pengarah bertugas untuk menetapkan kebijakan umum, kabupaten sasaran, serta pedoman dan petunjuk pelaksanaan Program Pamsimas.

*Executing agency* program PAMSIMAS adalah Direktorat jendral Ciptakarya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. *Executing agency* bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan program secara menyeluruh sedangkan *Implementing Agency* Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) adalah Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah (Bangda), Kementerian Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD), Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan komponen program yang menjadi tanggung jawabnya. Adapun tugas *Executing agency* secara terperinci disebutkan dalam buku pedoman PAMSIMAS 2016 yaitu sebagai berikut sebagai berikut :

1. Merumuskan kebijakan, strategi dan program pembangunan air minum dan sanitasi,
2. Melakukan koordinasi, pengendalian dan pemantapan pelaksanaan pembangunan air minum dan sanitasi;
3. Memberikan arahan dalam upaya percepatan pencapaian target dan sasaran *Millenium Development Goals* bidang air minum dan sanitasi



4. Menetapkan kebijakan umum terkait Pamsimas;
5. Menetapkan kabupaten/kota peserta Pamsimas;

Sedangkan tugas dari *Implementing Agency* yaitu seperti yang ada di buku pedoman PAMSIMAS 2016 sebagai berikut :

1. Merumuskan kebijakan operasional dalam pelaksanaan program Pamsimas
2. Menetapkan pedoman-pedoman pelaksanaan yang dibutuhkan untuk pelaksanaan program, baik di tingkat masyarakat maupun di tingkat lain
3. Memberikan masukan-masukan yang diperlukan kepada tim pengarah dalam menetapkan kebijakan program;

Adapun tugas untuk setiap kementerian secara spesifik seperti pada tabel di bawah ini :

Tabel 7. Bidang tugas setiap kementerian dalam program PAMSIMAS

Instansi	Bidang Tugas
Perwakilan dari Ditjen Bina Bangda Kementerian Dalam Negeri	Pengembangan Kelembagaan Lokal, terutama koordinasi, pengembangan kapasitas, fasilitasi, dan supervisi pemerintah daerah dalam pelaksanaan Pamsimas
Perwakilan Ditjen PMD Kementerian Dalam Negeri	Pemberdayaan masyarakat, terutama pelatihan bagi pemerintah daerah, trainer, dan fasilitator
Perwakilan dari Ditjen PP & PL Kementerian Kesehatan	Peningkatan Kesehatan dan Perilaku Higienis dan Pelayanan Sanitasi, terutama fasilitasi perubahan perilaku, pelatihan, dan penyebarluasan informasi tentang perilaku hidup sehat
Perwakilan dari Ditjen Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	Penyediaan Sarana Air Minum dan Sanitasi Umum, Hibah Insentif, Dukungan Pelaksanaan dan Manajemen Proyek, terutama dukungan teknis pelaksanaan program dan monitoring pengelolaan program

Sumber : Pedoman PAMSIMAS, 2016

## 2. Tim Teknis Pusat

Tim Teknis Pusat beranggotakan Eselon II dari masing-masing Direktorat Jenderal Pelaksana Kegiatan dan diketuai oleh Direktur Permukiman dan Perumahan, Bappenas. Tim Teknis Program Pamsimas bertugas membantu Tim Pengarah dalam a) merumuskan kebijakan operasional pelaksanaan program, b) menetapkan seluruh pedoman pelaksanaan program, c) memberikan masukan kebijakan program, d) memberi arahan kepada CPMU tentang kebijakan pelaksanaan program dan e) melakukan koordinasi lintas kementerian.

## 3. *Central Project Management Unit (CPMU)*

Central Project Management Unit (CPMU) dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri PUPR, berkedudukan di Ditjen Cipta Karya dan terdiri dari perwakilan instansi terkait dengan Program Pamsimas. CPMU bertanggungjawab kepada Executing Agency mengenai pengelolaan dan administrasi Program Pamsimas secara keseluruhan termasuk koordinasi kegiatan administrasi program diantaranya yaitu : Mengelola Program Pamsimas Tingkat Nasional, termasuk diantaranya adalah dengan alokasi anggaran untuk operasional dan pelaksanaan kegiatan.

## 4. *Central Project Implementation Unit (CPIU)*

Tugas utama CPIU adalah untuk menyelenggarakan komponen/sub komponen Program Pamsimas seperti Mengelola seluruh kegiatan dalam komponen yang menjadi tanggung-jawab masing-masing CPIU,

Mengendalikan pencapaian indikator kinerja kunci Pamsimas,  
Melaksanakan kegiatan pemantauan dan evaluasi untuk pelaksanaan dan  
hasil masing-masing komponen program.

#### 5. Satker Pusat

Fungsi utama Satker Tingkat Pusat adalah untuk mendukung CPMU dalam menyelenggarakan program tingkat pusat antara lain melakukan pengelolaan dana, pengendalian pelaksanaan program termasuk pengadaan konsultan pusat dan daerah, pembinaan satker daerah, monitoring dan evaluasi program, serta laporan kemajuan.

Sedangkan aktor ditingkat provinsi terdiri dari Gubernur, sebagai penanggung jawab pelaksanaan program di wilayah provinsi yang bersangkutan. Secara operasional Gubernur akan dibantu Pokja AMPL (kelompok kerja air minum dan penyehatan lingkungan) dan PPMU (*Provincial Project Management Unit*) yang ditetapkan oleh Gubernur, serta mengusulkan pejabat Satuan Kerja Pelaksanaan Anggaran PAMSIMAS di tingkat provinsi kepada kementerian teknis terkait seperti yang diutarakan Bapak Suatmadi, S.sos, MM sebagai *District Project Management Unit* (DPMU) PAMSIMAS Kabupaten Probolinggo mengatakan :

“Untuk provinsi ada pokja AMPL dan PPMU tugas pokja AMPL koordinasi mulai dari perencanaan tingkat provinsi dan rekomendasi kebijakan yang dibutuhkan kepada Gubernur,

Pokja AMPL ini yang sering mengundang DC untuk rapat koordinasi, kalau PPMU provinsi sebagai perencana kegiatan operasionalnya di tingkat provinsi. (wawancara tanggal 5 Desember 2017 jam 12.40)

Hal ini senada seperti apa yang ungkapkan oleh Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pejabat pembuat komitmen) dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo yang mengatakan :

“Sebenarnya di tingkat provinsi sama seperti ditingkat kabupaten, ya ada Pokja AMPLnya juga, tapi selain itu juga ada PPMU yang memegang kegiatan operasional pamsimas, tim PPMU ini juga yang memantau dan mengevaluasi program yang dilaksanakan kami di tingkat kabupaten” (wawancara tanggal 9 Desember 2017 jam 11.40)

Berdasarkan buku panduan PAMSIMAS 2016 tugas aktor Pamsimas tingkat Provinsi sebagai berikut :

1. Pokja AMPL Provinsi

Tugas utama Pokja AMPL Provinsi adalah untuk memfasilitasi kebijakan, program dan anggaran tingkat provinsi untuk bidang air minum, sanitasi dan kesehatan perdesaan, termasuk untuk program pamsimas.

2. *Provincial Project Management Unit* (PPMU)

Tugas utama PPMU adalah Mengelola Program Pamsimas tingkat Provinsi, menyusun target kinerja untuk Program Pamsimas tingkat provinsi dengan merefleksikan indikator kinerja tingkat nasional dan Bertanggungjawab terhadap pencapaian indikator kinerja kunci Pamsimas tingkat Provinsi.

3. Satker Provinsi

Tugas utama Satker Provinsi adalah Mengendalikan bantuan teknis (fasilitator untuk masyarakat), termasuk di dalamnya adalah merencanakan pengadaan tim fasilitator masyarakat, Menyusun perencanaan alokasi anggaran untuk bantuan langsung masyarakat (BLM), Memastikan pembayaran (honor dan BOP) tim fasilitator masyarakat dapat dilaksanakan secara tepat waktu.

Aktor ditingkat Kabupaten yaitu Bupati atau Walikota adalah sebagai penanggung jawab pelaksanaan program Pamsimas lingkup kabupaten atau kota. Secara operasional Bupati atau Walikota akan dibantu Pokja AMPL kabupaten atau kota, DPMU (*District Project Management Unit*), dan Satker kabupaten atau kota yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati atau Walikota. Seperti yang diutarakan oleh Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pegawai pembuat komitmen) dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo yang mengatakan :

“kalau di tingkat pemerintah daerah program ini dibentuk pokja atau program kerja, panitia kemitraan (Pakem) , satker (satuan kerja) dan DPMU (*District Project Management Unit*). Pokja APML sendiri beranggotakan dari dinas kesehatan, dinas cipta karya dan perumahan rakyat, badan pemberdayaan masyarakat dan dinas pendidikan. Panitia kemitraan merupakan bagian dari pokja AMPL, dan satker sendiri berada di dinas pekerjaan umum yang beranggota Kepala Satuan Kerja dan pegawai pembuat komitmen atau PPK. (wawancara tanggal 8 Desember 2017 jam 11.47)

Lebih lanjut Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pegawai pembuat komitmen) dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo yang menjelaskan peran dari masing-masing aktor di tingkat Kabupaten Probolinggo :

“pokja AMPL yang beranggotakan lintas dinas mas, tugasnya yaitu sebagai penyusun rencana kerja program pamsimas, menyusun anggota kemitraan pokja serta menetapkan desa penerima pamsimas, kalau panitia kemitraan pokja memiliki peran sentral mulai dari sosialisasi, seleksi dan verifikasi proposal. Pakem ini anggotanya dari dinas-dinas ditambah anggota dari non pemerintah dan BPSPAM, satker itu yang mengurus kontrak kerja dengan BPSPAM, monitoring dan pelaporan bulanan. DPMU sebagai pembuat laporan kemajuan program ke bupati. (wawancara tanggal 8 Desember 2017 jam 13.10 WIB).

Hal yang sama mengenai aktor program PAMSIMAS juga diungkapkan oleh Ibu Endang Mudji Rahayu dari Dinas Cipta Karya bagian bidang air bersih mengatakan bahwa :

“Dinas Cipta Karya bersama Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan telah membentuk pokja AMPL tingkat kabupaten yang bertugas menyusun rencana kerja pamsimas dan menyeleksi proposal dari desa. Tugas masing-masing dinasnya sudah dibagi juga mas, kalau Cipta Karya itu di bagian infrastruktur air minum, kalau Dinas Kesehatan yang sosialisasi hidup sehat ke masyarakat dan Dinas Pendidikan yang mensosialisasikan pentingnya cuci tangan ke sekolah-sekolah. Selain itu Dinas Cipta Karya membentuk satuan kerja (satker) yang memonitoring dan mengevaluasi kemajuan programnya. (wawancara tanggal 10 Desember 2017 Jam 10.45 WIB)

Berdasarkan buku panduan Pamsimas 2016 tugas aktor atau pelaksana tingkat kabupaten juga dijelaskan sebagai berikut :

1. Pokja AMPL

Peran utama Pokja AMPL Kabupaten adalah untuk memfasilitasi kebijakan, program dan anggaran tingkat kabupaten untuk bidang air minum, sanitasi dan kesehatan perdesaan, termasuk untuk program pamsimas. Fungsi Pokja AMPL Kabupaten dalam Program Pamsimas

yaitu memantau kinerja Program Pamsimas tingkat kabupaten, Memfasilitasi sinkronisasi program dan anggaran air minum dan sanitasi perdesaan dan Mengoptimalkan pendampingan tingkat desa untuk bidang air minum dan sanitasi.

2. *District Project Management Unit (DPMU)*

Tugas utama DPMU yaitu Mengendalikan perencanaan dan pelaksanaan program tingkat kabupaten termasuk alokasi anggaran (DIPDA) rencana kerja tahunan, Bersama Satker dan PPK Kabupaten bertanggung-jawab terhadap kualitas dan akuntabilitas pelaksanaan program, Bertanggung-jawab terhadap pencapaian target indikator kunci tingkat kabupaten.

3. *Satker Kabupaten*

Tugas utama Satker Kabupaten yaitu Bertanggung-jawab terhadap pengelolaan bantuan langsung masyarakat (BLM yang bersumberkan APBN dan APBD) di tingkat kabupaten, Bersama Pakem dan PPK, melaksanakan evaluasi terhadap rencana kerja masyarakat (RKM).

4. *Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pamsimas*

Tugas utama PPK Pamsimas yaitu Bertanggung-jawab terhadap perencanaan dan penggunaan bantuan langsung masyarakat, Mensinkronkan alokasi penggunaan dana untuk program air minum dan sanitasi perdesaan di tingkat kabupaten dan Bersama Pakem dan Satker Kabupaten, melaksanakan evaluasi terhadap rencana kerja masyarakat (RKM).



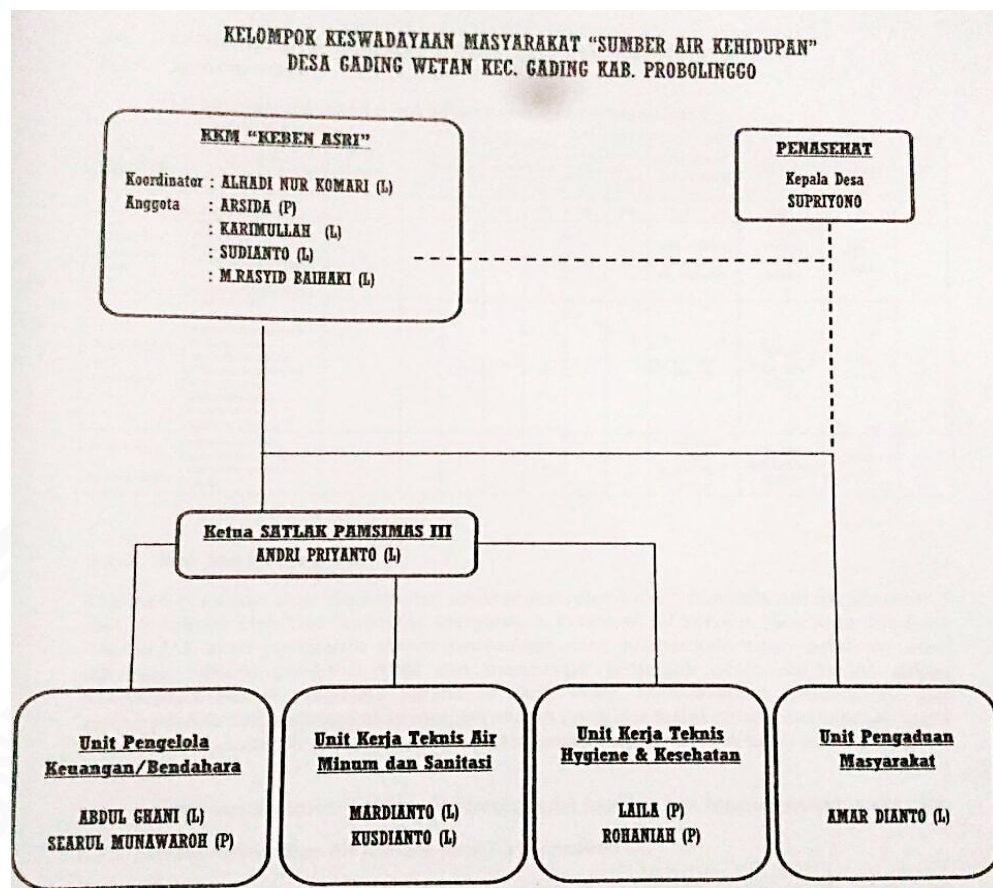
Pelaksana program PAMSIMAS di tingkat desa atau kelurahan, pemerintah desa atau kelurahan berperan melakukan sosialisasi, fasilitasi, mediasi, dan koordinasi untuk memperlancar pelaksanaan program di desa atau kelurahan, selain kepala desa aktor lain di tingkat desa yaitu aktor ditingkat masyarakat yang terdiri dari kelompok keswambadaan masyarakat (KKM) dan BPSPAMS (badan penyelenggara sistem penyediaan air minum dan sanitasi) dan masyarakat sendiri. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Alhadi Nur Komari selaku Ketua KKM mengatakan :

“kalau KKM disini hanya sebagai koordinator mas, saya sendiri menangani ya benar sebagai KKMnya cuman saya mendampingi dilapangannya untuk pembukuan dan pelaporan saya serahkan ke sekretaris dan bendahara dan KKM membentuk Satlak (satuan pelaksana) yang tugasnya membantu KKM. (wawancara tanggal 8 Desember 2017jam 10:54WIB).

Hal senada diungkapkan oleh Bapak Abdul Ghani sebagai bendahara Satlak mengenai kelompok keswambadaan masyarakat (KKM) yang dibentuk dan dipilih dari desa mengatakan :

“Kalau KKM itu kan kelompok keswambadaan masyarakat jadi fungsinya yang bertandatangan dengan satuan kerja atau satker setelah KKM terbentuk selanjutnya KKM membentuk satuan pelaksana (satlak) fungsinya yang mengerjakan program dari KKM itu sendiri, atau proyek ini sendiri. (wawancara tanggal 10 Desember 2017 jam 12.07 WIB)

Adapun struktur dari KKM itu sendiri sebagai berikut :



Gambar 8. Struktur Kelompok Keswambadaan Masyarakat  
Sumber : Dokumen PAMSIMAS Kab. Probolinggo, 2017

Tugas dari KKM secara terperinci seperti yang disebutkan dalam buku Pedoman Pamsimas 2016 yaitu :

1. Mempersiapkan KKM membentuk unit pengelola dengan mengikuti pelatihan dengan keberadaan dan kinerja Unit Pengelola
2. Memberikan pertanggungjawaban kegiatan dan penggunaan dana kegiatan Pamsimas ke masyarakat untuk disampaikan ke DPMU dan Pokja AMPL

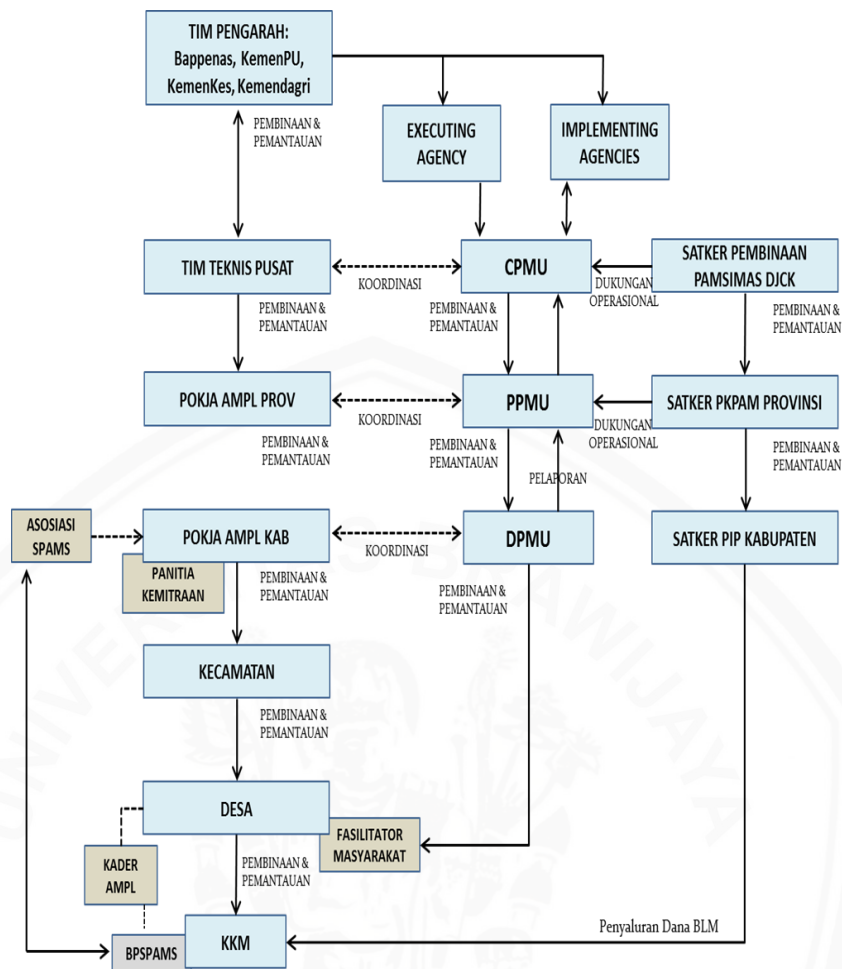
3. Melakukan survey awal terhadap supplier yang memiliki pengalaman dalam pengadaan barang di desa.

Selain KKM ditingkat desa ada BPSPAMS yaitu lembaga yang dibentuk masyarakat untuk mengelola sarana air minum dan sanitasi, BPSPAMS inilah nanti setelah sarana aliran air Pamsimas selesai dibangun yang akan mengelolanya. Seperti apa yang diutarakan oleh Bapak Abdul Ghani sebagai bendahara Satlak mengungkapkan :

“kalau pamsimas sudah jadi dan airnya sudah mengalir ke rumah-rumah warga nanti akan diserahkan kepada BPSPAM sebagai pengelolanya, dan nanti yang akan mengelola oprasionalnya juga dengan tetap didampingi oleh KKM dan tim pendamping. (wawancara tanggal 10 Desember 2017 Jam 12:15 WIB)

Berdasarkan Buku pedoman Pamsiams juga disebutkan tugas dari BPSPAM adalah Menghimpun, mengadministrasikan dan mengelola keuangan yang berasal dari iuran bulanan masyarakat atas pemanfaatan sarana air minum dan sanitasi atau dana APBD Kabupaten maupun dana lain yang tidak mengikat, Mengelola pemakaian air sesuai kesepakatan masyarakat dan Mengorganisasi kegiatan: pelestarian sumber air minum, peningkatan perilaku hidup bersih dan sehat (masyarakat dan sekolah), kegiatan kesehatan lingkungan (dimasyarakat dan sekolah) termasuk meningkatkan penggunaan jamban.

Dapat disimpulkan bahwa Program Pamsimas melibatkan banyak aktor pelaksana mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat penerima Pamsimas, hal ini dapat dilihat pada gambar 9 struktur organisasi pengelola dan pelaksana program Pamsimas.



Gambar 9. Struktur organisasi pengelola dan pelaksana program Pamsimas. Sumber : Buku Pedoman Pamsimas 2016

#### b. Komunikasi Antar Aktor Pelaksana Kebijakan

Setiap kebijakan membutuhkan sarana komunikasi sebagai proses transformasi kebijakan dari para pelaku kebijakan kepada kelompok sasaran dan lembaga sosial masyarakat (LSM) yang konsentrasi pada masalah kebijakan. Dalam program Pamsimas ini cara dan jenis komunikasi yang tepat sangat dibutuhkan karena akan menyangkut kesuksesan dan ketercapaian tujuan program yaitu akses air minum rakyat Indonesia 100% terlayani pada tahun

2019. Sehingga komunikasi antar lembaga tingkat pemerintah dan masyarakat sangat dibutuhkan begitu juga dengan program Pamsimas ini komunikasi antar aktor baik antar aktor pemerintah dan masyarakat dilakukan dari tahap awal program, Implementasi dan evaluasi. seperti yang diungkapkan oleh Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pegawai pembuat komitmen) dari Dinas Cipta Karya dan perumahan rakyat Kabupaten Probolinggo mengungkapkan bahwa :

“Kabupaten Probolinggo mendapatkan program pamsimas III ini dari pusat, kemudian disosialisasikan ditingkat daerah, setelah itu panitia kemitraan mengundang seluruh desa sasaran dan mensosialisasikan program pamsimas ini kepada masyarakat tentang persyaratan untuk mendapatkan program ini. Komunikasi antar aktor pemerintah dilakukan dengan rapat koordinasi antar sesama anggota pokja, pakem maupun satker bahkan dilakukan rapat koordinasi dengan pokja tingkat provinsi secara berkala. Kalau pokja, pakem atau satker di Kabupaten sendiri bisa sebulan sekali dan insidental.(wawancara tanggal 6 Desember 2017 jam 12.15)

Hal ini juga sama seperti yang diutarakan oleh Bapak Supriyono sebagai kepala Desa Gading Wetan mengungkapkan :

“Awalnya kami mendapat sosialisasi dari dinas kalau ada program pamsimas, dari sosialisasi tersebut kita mendapat informasi mengenai syarat-syarat yang harus disiapkan oleh desa yang ingin mendapatkan program pamsimas. (wawancara tanggal 4 Desember 2017 Jam 11.10 WIB)





Gambar 10. Sosialisasi program Pamsimas di Kabupaten Probolinggo.  
Sumber : Dokumentasi Dinas Ciptakarya Kab, Probolinggo

Program Pamsimas disosialisasikan kepada masyarakat sebagai tahapan awal dari pelaksanaan program Pamsimas yang bertujuan untuk mengenalkan dan memberikan gambaran umum kepada masyarakat mengenai program ini serta maksud dan tujuan diberikan dana bantuan dari pemerintah pusat. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Alhadi Nur Komari selaku Ketua KKM mengatakan sebagai berikut :

“Sosialisasinya dari dinas mas yang datang kesini, jadi kami mengundang masyarakat di kantor desa untuk memberikan pemahaman kalau ada program ini dan persyaratan untuk memperoleh programnya serta menanyakan kesanggupan masyarakat untuk ikut berpartisipasi” (wawancara tanggal 8 Desember 2017 Jam 11.00 WIB).

Untuk mewujudkan proses dan komunikasi yang lebih efektif kepada masyarakat di wilayah program Pamsimas diperlukan sebuah media sosialisasi supaya di semua lapisan masyarakat setempat mendapatkan informasi yang lengkap dan mereka dapat melaksanakan fungsinya sebagai aktor (pelaku utama) pembangunan bagi desanya sendiri. Adapun media komunikasi yang digunakan

dalam program Pamsimas ini seperti yang diutarakan oleh Ibu Endang Mudji Rahayu dari Dinas Cipta karya Kabupaten Probolinggo bagian bidang air bersih mengutarakan :

“program pamsimas ini mas dikomunikasikan kemasyarakat yaitu dengan sosialisasi dalam bentuk pertemuan dengan masyarakat dan dalam bentuk poster-poster yang dipasang di tempat berlangsungnya program pamsimas dan waktu pemasangannya mengikuti aturan didalam buku SOP karena terdapat lima poster dan 1 sepanduk yang tempat dan waktu pemasangannya disesuaikan dengan tahapan program dan juga ada stiker yang ditempel di rumah warga”. (wawancara tanggal 5 Desember 2017 Jam 11:10WIB)

Berdasarkan observasi peneliti di lapangan program Pamsimas di komunikasikan kepada masyarakat tidak hanya melalui sosialisasi tapi juga melalui media poster atau banner yang dipasang di desa Gading Wetan seperti yang terlihat pada gambar 11.



Gambar 11. Banner Pamsimas tentang perilaku hidup bersih dan sarana kontruksi air minum



Sumber : Dokumentasi peneliti 2017

Banner pada gambar 11 di pasang di desa Gading Wetan bertujuan untuk mengkomunikasikan pentingnya hidup sehat dengan cara tidak buang air besar sembarangan dan menjaga sanitasi lingkungan. Banner dipasang di dijalan desa harapannya masyarakat mudah untuk melihat banner ini sehingga pesan tersampaikan kepada masyarakat. Selain itu ada banner seperti pada gambar 12 yang dipasang di Desa Gading Wetan untuk memberikan informasi tentang pemilihan barang dan jasa dan persaingan sehat serta informasi pencairan dana bantuan langsung yang dicairkan dalam tiga tahap. Banner ini diharapkan menjadi acuan oleh masyarakat dalam pengadaan barang dan jasa untuk pembangunan sarana air minum.



Gambar 12. Banner Pamsimas tentang pemilihan barang dan jasa dan informasi pencairan dana bantuan masyarakat

Sumber : Dokumentasi peneliti 2017

Pentingnya komunikasi bukan hanya dilakukan tahap sosialisasi, ketika program ini berlangsung komunikasi tetap dijalankan baik aktor antar tingkat kabupaten dan aktor tingkat desa. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Suatmadi sebagai *District Project Management Unit* (DPMU) PAMSIMAS Kabupaten Probolinggo mengatakan :

“komunikasi pasti, karena ketika program ini dilaksanakan oleh masyarakat seperti pembangunan sarana air, kita butuh memantau sejauhmana program ini sudah berjalan, kalau komunikasi di tingkat kabupaten dilakukan dengan koordinasi atau rapat antara pokja AMPL, DPMU dan satker, begitu juga mas di tingkat provinsi kami sering diundang rapat kordinasi dan penyampaian laporan bulanan. (wawancara tanggal 5 Desember 2017 Jam 13.23 WIB)

Begitu juga di tingkat desa komunikasi selama program berjalan dilakukan oleh anggota KKM dan Satlak serta BPSAPMS, seperti yang diungkapkan oleh Bapak Alhadi Nur Komari sebagai ketua KKM mengungkapkan sebagai berikut :

“komunikasi kalau sama teman-teman bisa melalui media HP atau rapat gitu kalau ada masalah yang dibicarakan seperti masalah besar uang pendaftaran pemasangan jaringan air kerumah, atau mau membeli bahan dan peralatan seperti itu” (wawancara tanggal 8 Desember 2017 Jam 11.10WIB).

Hal senada diungkapkan oleh Bapak Abdul Ghani sebagai bendahara Satlak mengungkapkan sebagai berikut :

“O iya mas kita sering kumpul rapat gitu kan gak bisa kalau mau ngambil keputusan sendiri cuman waktunya gak tentu karena kan menyesuaikan. Masyarakat juga sering kita ajak rembuk. Kadang juga ada tim pendamping kesini ya kita kumpul “ (wawancara tanggal 10 Desember 2017 Jam 13.15WIB)

Berdasarkan pengamatan langsung peneliti di lapangan, peneliti melihat adanya komunikasi tidak hanya melalui pertemuan tetapi juga dilakukan melalui alat komunikasi seperti telepon seluler yakni komunikasi telepon dan SMS (*short message service*) antara aktor baik di tingkat kabupaten maupaun di tingkat desa.

Komunikasi sering mengalami kendala yang menyebabkan informasi tidak sampai ke penerima informasi atau kesalahpahaman penerima dalam menerima informasi dari informan. Hal ini terjadi juga pada program Pamsimas baik ditingkat Kabupaten maupun di tingkat desa seperti yang diungkapkan oleh Bapak Suatmadi sebagai *District Project Management Unit* (DPMU) PAMSIMAS Kabupaten Probolinggo mengatakan :

“Kendalanya paling mas kalau jadwal rapat sering geser waktunya, karena kita kadang rapat dengan dinas kesehatan dan dinas pendidikan juga jadi masing-masing dinas memiliki kesibukan sehingga kalau rapat sering geser waktunya” (wawancara tanggal 5 Desember 2017 jam 13.17 WIB)

Adapun kendala ditingkat desa juga terjadi baik ketika proses sosialisasi maupun ketika program berjalan, hal ini disebabkan oleh sulitnya mengumpulkan warga untuk rapat hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak Alhadi Nur Komari sebagai ketua KKM mengungkapkan sebagai berikut :

“kesulitannya mas kalau mau ngumpul warga, karena sebagian besar petani, sehingga kalau sudah musim hujan seperti ini, masyarakat pada ke sawah, kan masyarakat sini rata-rata petani ya otomatis lebih milih ke sawah daripada ngumpul rapat. Sehingga untuk pengerjaan sarana air minum kami jadwal bergilir masyarakat, jadi untuk hari ini misalkan siapa-siapa saja

yang bagian mengerjakan sarana air minum (wawancara tanggal 8 Desember 2017 Jam 12.10 WIB)

Hal ini juga selaras dengan apa yang disampaikan oleh Bapak Karyadi selaku warga Desa Gading Wetan mengungkapkan sebagai berikut :

“kalau warga disini itu sebarnya rajin mas kalau misal disuruh gotong royong atau rapat, tetapi kita namanya warga kan butuh uang untuk menghidupi keluarga sehingga kami harus pergi ke sawah atau ke ladang. Akan tetapi kalau sudah jadwalnya masyarakat tetap ikut serta”. (wawancara tanggal 12 Desember 2017 Jam 12.10 WIB)



Gambar 13. Rapat antara panitia KKM dan masyarakat  
Sumber :Dokumentasi peneliti 2017

**c. Sumber Daya Pelaksanaan Program PAMSIMAS**

Sumber daya merupakan unsur penting dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Sumber daya ini meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan dan sumber daya peralatan.

## 1. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia sebagai elemen penting dalam keberhasilan pamsimas. Pelaksanaan pamsimas melibatkan banyak sumber daya manusia baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah bahkan sampai di tingkat desa.

Sumber daya di tingkat Kabupaten Probolinggo ikut mempengaruhi keberhasilan program Pamsimas seperti yang diungkapkan oleh Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pegawai pembuat komitmen) dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo mengungkapkan bahwa :

“Sumberdaya manusia ditingkat kabupaten cukup mas, karena seperti di pokja AMPL sendiri kan gabungan dari dinas yang lain, dan SDM nya sendiri cukup dan kita sering mengirim tenaga untuk diklat agar lebih menguasai tentang masalah air dan lingkungan hidup”. (wawancara tanggal 7 Desember 2017 jam 12. 46WIB).

Ibu Endang Mudji Rahayu dari Dinas Cipta Karya bagian bidang air bersih mengungkapkan juga bahwa :

“SDM di Dinas Cipta Karya dari segi jumlah mencukupi, kalau dari segi kualitas kita sering diikutkan diklat karena kalau di diklat diajari langsung bagaimana perhitungan dilapangan, tapi khusus yang menangani pamsimas dari dinas tidak hanya dari cipt karya tapi ada dinas kesehata dan dinas pendidikan”. (wawancara tanggal 8 Desember 2017 Jam 10.12 WIB).

Selain ditingkat Kabupaten ditingkat Desa Gading Wetan sendiri membutuhkan SDM untuk keberhasilan program PAMSIMAS karena di Desa Gading Wetan sebagai inti pelaksanaan dari program ini. Kualitas SDM ditingkat desa akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan Pamsimas seperti yang



katakan oleh Bapak Alhadi Nur Komari sebagai ketua KKM mengungkapkan sebagai berikut :

“Dari aspek jumlah kalau SDM saya rasa cukup dengan jumlah masyarakat Desa Gading Wetan cuman kalau disuruh jadi pengurus itu yang susah karena masyarakat tidak mau ribet dengan proposal dan pelaporan nantinya. Kalau pekerjaan teknis di lapangan masyarakat saya kira banyak yang mampu”. (wawancara tanggal 8 Desember 2017 Jam 10.22WIB).

Senada dengan hal tersebut juga diungkapkan oleh Bapak Andri Priyanto selaku ketua satlak pamsimas mengungkapkan sebagai berikut :

“masalah SDM itu susahnya mencari yang mau menjadi pengurus mas, karena banyak yang gak mau, ya bukan apa-apa mas jujur saja masyarakat disini sebagian besar cuman lulusan SMP, jadi sulit kalau untuk di ajak kerjasama, sehingga orangnya setiap ada program apa saja pengurusnya orang-orangnya ya ini-ini saja”. (wawancara tanggal 10 Desember 2017 Jam 15.13 WIB).

Upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia bagi pengurus pamsimas di tingkat desa juga dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Probolinggo dengan memberikan beberapa pelatihan administrasi dan keuangan dan pelatihan teknik kontruksi seperti yang diungkapkan oleh Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pegawai pembuat komitmen) dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo mengungkapkan bahwa :

“kami dari dinas cipta karya memberikan pelatihan kepada masyarakat pengelola pamsimas, pelatihan yang diberikan dari dinas cipta karya yaitu pelatihan administrasi dan keuangan serta pelatihan kontruksi pembangunan sarana air minum, sedangkan dari dinas kesehatan memberikan pelatihan kesehatan kepada masyarakat, semua pelatihan yang diberikan diharapkan dapat meningkatkan kualitas sumberdaya masyarakat. (wawancara tanggal 8 Desember 2017 Jam 15.13 WIB).

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Alhadi Nur Komari sebagai ketua

KKM mengungkapkan sebagai berikut :

“Dari dinas ada mas pelatihan, kita pengurus disini mendapat pelatihan mengenai keuangan dan konstruksi bangunan, adanya pelatihan ini sangat membantu karena akan mengurangi kesalahan-kesalahan baik dari segi pelaporan maupun teknis di lapangan”. (wawancara tanggal 8 Desember 2017 Jam 15.13 WIB).

Berdasarkan hasil wawancara di atas bahwa dinas melakukan beberapa jenis pelatihan yaitu pelatihan administrasi dan keuangan, pelatihan teknis konstruksi dan pelatihan kesehatan ditingkat masyarakat.



Gambar 14. Pelatihan administrasi dan keuangan serta pelatihan kesehatan tingkat masyarakat

Sumber : Dokumentasi Dinas Cipta Karya Kab. Probolinggo, 2017

Dari paparan hasil wawancara di atas sangat terlihat betapa pentingnya peran SDM dalam implementasi kebijakan karena dalam implementasi program ini membutuhkan kemampuan dan keahlian dalam melaksanakan suatu kebijakan program Pamsimas ini. Selain itu Sumber daya manusia juga harus



mengerti apa yang harus di lakukan dan juga mengenal dengan para pelaksana yang lain.

## 2. Sumber Keuangan

Program Pamsimas yang merupakan produk dari suatu kebijakan memerlukan anggaran untuk menunjang program ini. Selain sumber daya manusia sumber daya anggaran juga merupakan elemen penting karena akan mempengaruhi keefektivan program, besar kecilnya anggaran juga mempengaruhi keberhasilan implementasi program.

Sumber anggaran Pamsimas sebagian besar bersal dari pemerintah pusat seperti yang diutarakan oleh Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pegawai pembuat komitmen) dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo mengungkapkan bahwa :

“Program pamsimas berbeda dengan program pemerintah yang lain mas, sumber dananya ada yang dari pemerintah dalam bentuk dana bantuan masyarakat (BLM) ada yang dari masyarakat, dan ada yang dari anggaran dan belanja desa (APBDes). Untuk BLM itu setiap desa mendapatkan anggaran berbeda-beda, dana dari masyarakat ada dua jenis yaitu *in cash* dan *in kind* dan ada APBDes yang besarnya 10% dari seluruh anggaran”. (wawancara tanggal 8 Desember 2017 Jam 13.58 WIB).

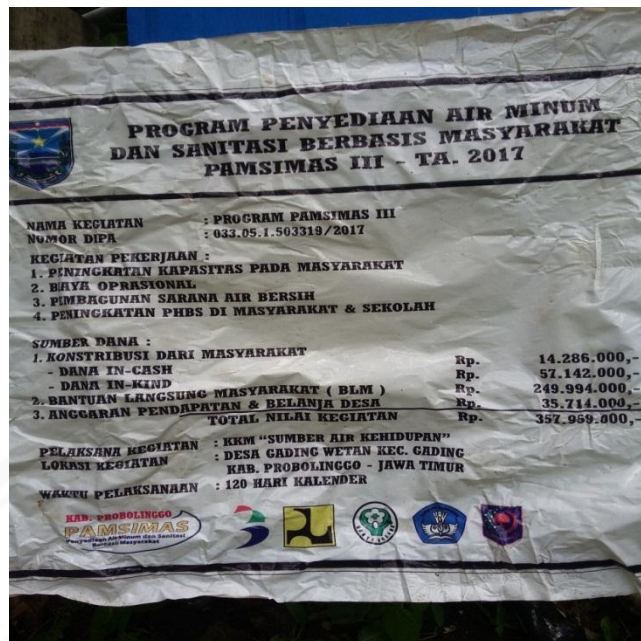
Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Supriyono sebagai kepala Desa Gading Wetan mengungkapkan :

“Dana Pamsimas ada yang berasal dari pemerintah pusat, ada yang berasal dari masyarakat, dan ada yang berasal dari APBDes, dari APBDes sendiri itu besarnya sepuluh persen dari total anggaran”. (wawancara tanggal 4 Desember 2017 pukul 12.30).

Lebih jelas mengenai anggaran program Pamsimas di Desa Gading Wetan diungkapkan oleh Bapak Alhadi Nur Komari sebagai ketua KKM sebagai berikut :

“Program pamsimasdi Desa Gading Wetan sumber dananya ada yang dari pemerintah dalam bentuk dana bantuan langsung masyarakat (BLM) yang besar nominalnya yaitu Rp. 249.994.000, yang dari masyarakat itu ada dua ada *in cash* besarnya Rp 14.285.000 dan ada *in kind* (gotong royong) yang dihitung uang sebesar Rp. 57.142.000, dari dana dari APBDes yaitu Rp. 35.714.000 jadi total dana keseluruhan Rp 357.959.000. Nah *in cash* dan *in kind* ini harus ada dulu mas kalau masyarakat ingin dapet program Pamsimas ini. Bisa dikatakan syarat mutlak seperti itu. (wawancara tanggal 8 Desember 2017 Jam 13.58 WIB).

Berdasarkan temuan peneliti dari banner yang dipasang di lokasi pembangunan sarana air minum seperti pada gambar 15. Anggaran program Pamsimas di Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo sebesar Rp 357.959.000 (tiga ratus lima puluh tujuh juta sembilan ratus lima puluh sembilan ribu rupiah)



Gambar 15. Sumber dana program Pamsimas (Banner dekat pembangunan sarana air minum)

*Sumber : Dokumentasi Peneliti, 2017*

Dari paparan di atas sumber anggaran program Pamsimas di Desa Gading Wetan adalah sebagai berikut :

d. Anggaran dari Pemerintah Pusat dan Daerah

Pamsimas merupakan program dari pemerintah pusat yang melibatkan banyak kementerian sehingga anggaran program Pamsimas ini berasal dari APBN yang besarnya Rp. 249.994.000 (dua ratus empat puluh sembilan juta sembilan ratus sembilan puluh empat ribu rupiah) yang pencairannya sebanyak tiga tahap. Berdasarkan buku panduan Pamsimas Tahun 2017 juga dijelaskan bahwa Pendanaan Program Pamsimas melalui Pendanaan program Pamsimas melalui sumber dana pinjaman luar – negeri ( PHLN ) dari Bank Dunia, Pemerintah dan

Pemerintah Daerah melalui APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten, APBDes, serta dana kontribusi masyarakat. Dana dari APBN digunakan untuk Manajemen proyek, Pelatihan/Workshop/Rapat Koordinasi tingkat nasional dan regional, Pencetakan buku pedoman dan publikasi program, Pengadaan barang/jasa lainnya dan Pengadaan jasa konsultan.

b. Dana Dari Masyarakat

Dana dari masyarakat ada dua yaitu *in cash* dan *in kind*, *in cash* dana iuran masyarakat yang totalnya Rp 14.285.000 *in kind* yaitu tenaga (gotong royong) yang di uangkan yang totalnya Rp. 57.142.000. menurut buku pedoman Pamsimas Tahun 2016 juga dijelaskan bahwa Kontribusi masyarakat minimal sebesar 20% dari total Rencana kerja masyarakat, dalam bentuk tunai (*in-cash*) minimal 4% dan *in-kind* minimal 16%, yang merupakan dana pendukung bagi pembiayaan kegiatan yang dibutuhkan oleh masyarakat, direncanakan oleh masyarakat dan dituangkan di dalam rencana kegiatan masyarakat. Kontribusi masyarakat dimaksudkan sebagai wujud dari komitmen membangun rasa memiliki dan rasa tanggung jawab terhadap kegiatan maupun hasil kegiatan yang dilakukan masyarakat sendiri.

c. Dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)

Dana Pemerintah Desa bersumber dari APBDesa dianggarkan setiap tahunnya adalah untuk kegiatan fisik dan/atau non-fisik. Dana APBDes

minimal sebesar 10% dari nilai RKM untuk kegiatan fisik yang sifatnya pengembangan atau tambahan cakupan pelayanan untuk Desa Baru, Desa Peningkatan dan Desa Perluasan;

Alokasi APBDesa untuk Pamsimas merupakan bentuk komitmen dari pemerintah desa dalam melayani warganya di bidang air minum dan sanitasi. Dana Pamsimas yang berasal dari APBDes di Desa Gading Wetan sebesar Rp. 35.714.000.

Dana Pamsimas yang sudah turun segera digulirkan oleh masyarakat karena pencairan dana disesuaikan dengan rencana kerja masyarakat. Seperti yang di ungkapkan oleh Bapak Abdul Ghani sebagai bendahara Satlak mengungkapkan :

“setiap tahap pencairan besar dananya berbeda-beda mas. Tahap pencairan ini sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat sesuai dengan rencana penggunaan dana atau yang kita sebut rencana anggaran biaya (RAB), pencairan BLM tahap 1 itu 40%, pencairan kedua sebesar 40% dan pencairan tahap ke 3 sebesar 20%”. Kalau boleh dikatakan sebenarnya anggaran untuk Pamsimas disini itu kurang mas, karena kita mengambil air dari lokasi yang cukup jauh sehingga kebutuhan jumlah pipa yang sangat banyak, untungnya sementara masih dibantu oleh Bapak Kepala Desa (wawancara tanggal 10 Desember 2017 jam 12.20 WIB).

Hal yang sama mengenai kebutuhan anggaran juga diungkapkan oleh Bapak Alhadi Nur Komari sebagai ketua KKM sebagai berikut :

“jadi begini sebenarnya dari jauh-jauh hari masalah kekurangan dana itu sudah kami pikirkan, karena kan dari pemerintah dan dari APBDes memang tidak mencukupi dengan jumlah kebutuhan pipa, bahan pembuatan sarana air minum dan tempat mencuci tangan di sekolah-sekolah, sehingga kekurangan anggaran itu yang menangani sementara bapak kepala desa akan tetapi nanti akan diganti oleh iuran

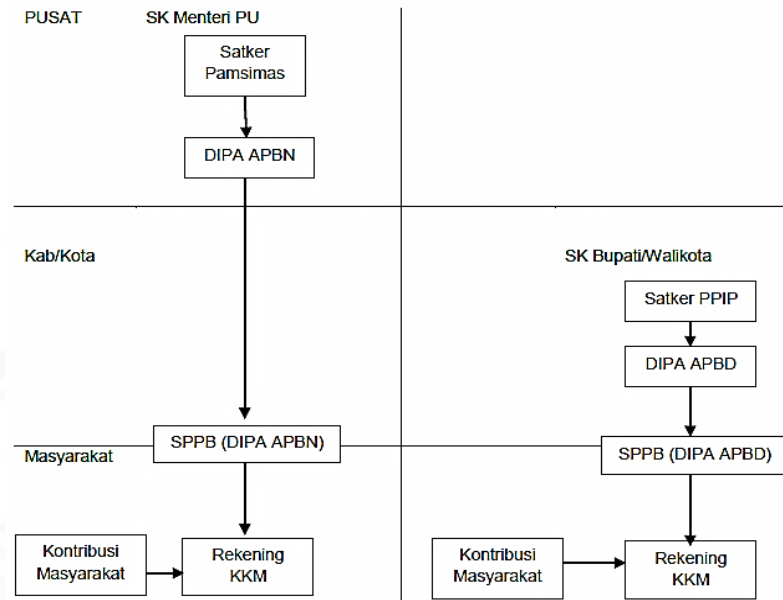
warga bulanan ketika air sudah mengalir dan dikelola BPSPAM”.  
(wawancara tanggal 8 Desember 2017 jam 12.20 WIB).

Mekanisme pencairan dana Program PAMSIMAS seperti yang dijelaskan dalam buku pedoman PAMSIMAS Tahun 2016 secara garis besarnya yaitu Dana BLM Pamsimas yang bersumber dari APBN untuk masing-masing kabupaten disalurkan dari DIPA Satker ke dalam DIPA Satker PIP di Dinas PU Kabupaten untuk selanjutnya disalurkan ke kelompok masyarakat penerima BLM dengan mekanisme yang telah ditentukan. Sedangkan yang bersumber dari APBD disalurkan melalui DPA pada perangkat daerah yang sesuai dengan instansi terkait, dan mengikuti peraturan daerah yang berlaku. Sebelum pencairan Dana BLM, KKM wajib membuka rekening di Bank Umum khusus untuk BLM Pamsimas dan penerimaan lainnya dalam rangka pelaksanaan kegiatan Pamsimas. (Panduan Pamsimas, 2016 :81)

Mekanisme penyaluran dana kepada kabupaten/kota dapat melalui mekanisme penerbitan DIPA pada masing-masing kabupaten/kota atau melalui mekanisme penerbitan Surat Kuasa Penggunaan Anggaran (SKPA). Dengan pengaturan SKPA ini, anggaran kegiatan yang dialokasikan akan dilimpahkan kewenangan pencairan dananya kepada Satker penerima SKPA di tingkat provinsi atau kabupaten/kota sesuai kebutuhan pelaksanaan kegiatan. Untuk dana BLM (bantuan langsung masyarakat) akan disalurkan langsung kepada kelompok masyarakat melalui Satker di Kabupaten/Kota, baik melalui mekanisme DIPA kabupaten/kota maupun SKPA dari Pusat (Panduan Pamsimas,



2016 :82). Untuk lebih mudahnya mekanisme pencairan bisa dilihat pada gambar 16 di bawah ini.



Gambar 16. Mekanisme pencairan dana program PAMSIMAS  
Sumber : Pedoman Pamsimas 2016

### 3. Sumber Peralatan

Pelaksanaan PAMSIMAS yang dilaksanakan masyarakat membutuhkan peralatan peralatan yang berguna untuk mendukung berjalannya program. Sumber peralatan merupakan sarana yang digunakan dalam melaksanakan kebijakan. Tanpa adanya peralatan suatu kebijakan tidak akan bisa berjalan secara baik. Peralatan sangat penting untuk mempermudah pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya baik di tingkat kabupaten maupun di tingkat desa. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Ir. Irmanto, MM sebagai PPK (pegawai pembuat komitmen) dari Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo mengungkapkan :



“ kalau di tingkat kabupaten ya paling komputer, printer dan kertas sebagai peralatan tapi kalau di desa yang dibutuhkan kan ada bahan dan peralatan, yang bahan itu pipa, material seperti pasir, batu bata semen, kalau peralatan ya cangkul, linggis dan lain lain itu masyarakat punya masyarakat sendiri, paling yang dibeli ya gerobak dorong dan kaleng pengecoran. (wawancara tanggal 8 Desember 2017 jam 12.33WIB).

Hal sama juga diungkapkan oleh Bapak Alhadi Nur Komari sebagai ketua KKM sebagai berikut :

“Kalau peralatan yang kita punya sekarang itu pipa dengan berbagai ukuran, beberapa peralatan seperti cangkul, linggis yang digunakan untuk membuat sarana air minum. Bahan-bahan yang digunakan untuk membangun sarana air minum dan sanitasi yaitu semen, pasir, coral yang dibeli dari dana anggaran Pamsimas. (wawancara tanggal 8 Desember 2017 jam 11.15 WIB).

Mengenai sumber daya peralatan Bapak Sumardi sebagai masyarakat Desa

Gading Wetan juga mengungkapkan sebagai berikut :

“Kalau pas kerja yang dibutuhkan paling ya cangkul, linggis, buat nguras sumber mas, kalau pas pengecoran paling ya cangkul, cetok. Pokoknya seadanya alat yang kita punya di bawa mas, nanti kalau semisal ada yang kurang yang masyarakat tidak punya itu dibelikan karena masyarakat sini juga selain petani juga banyak tukang. (wawancara tanggal 26 Desember 2017 Jam 11. 17 WIB)

Berdasarkan pengamatan peneliti ketika mengunjungi sumber air dan pada saat itu juga warga sedang melakukan pembangunan sarana air minum, peneliti melihat peratan seperti cangkul, linggis yang digunakan merupakan milik warga sendiri.

Pada dasarnya sebuah peralatan sangatlah penting guna untuk mendukung, mempermudah dan melancarkan sebuah kebijakan. Adanya peralatan dan bahan akan sangat membantu para pelaksana kebijakan dalam

melakukan tugasnya. Terbatas ataupun lengkapnya peralatan sangat berpengaruh dalam suatu kebijakan. Oleh karena itu, peralatan seharusnya ada dan mencukupi untuk sebuah kebijakan. Sumber daya peralatan yang dimiliki oleh Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo yaitu gedung kantor, komputer, kendaraan dinas, peralatan kantor lainnya yang digunakan pihak Dinas Cipta Karya Desa Gading Wetan untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Adapun sumber daya peralatan yang dimiliki oleh masyarakat Desa Gading Wetan dari program PAMSIMAS ini meliputi Tandon air berukuran 3m x 2m x 3m, pompa air, pipa transmisi dan pipa distribusi dan peralatan pendukung lainnya seperti yang terlihat pada gambar 17 di bawah ini.



a



b



c



d

Gambar 17. Gambar Hasil pembangunan sarana air, pipa, tandon dan tempat cuci tangan di sekolah program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan  
Sumber :Dokumentasi Peneliti, 2017

Berdasarkan gambar 17a. gambar tandon air minum yang berfungsi untuk menampung air dari sungai ke tandon penampung, selain itu fungsi tandon ini untuk menyaring atau mengendapkan air yang masih bercampur dengan tanah sehingga air menjadi bersih, lokasi tandon ini berada di lokasi ketinggian yang lokasinya jauh dari Desa Gading Wetan, gambar 17b pipa saluran air yang dipasang sepanjang jalur pipa menuju Desa Gading Wetan, gambar 17c tandon

air yang berda di Desa Gading Wetan berfungsi menampung air dari tandon pertama dan menyalurkan ke rumah warga, gambar 17d adalah sarana tempat mencuci tangan di Sekolah Dasar Negeri Gading Wetan, tujuannya agar meningkatkan kesadaran siswa akan hidup sehat dan selalu mencuci tangan sebelum makan.

Sumberdaya peralatan pada pelaksanaan pamsimas di Desa Gading Wetan cukup, karena semua kebutuhan peralatan yang dibutuhkan sebelumnya sudah dimasukkan kedalam rencana anggaran biaya (RAB) dengan memilih alat dan barang yang termurah namun memiliki kualitas yang bagus sesuai dengan standar dari panduan pamsimas. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak Abdul Ghani sebagai bendahara Satlak mengungkapkan :

“semua kebutuhan alat dan bahan itu kami beli dari anggaran pamsimas, namun sebelum semua peralatan dan bahan dibeli harus dilakukan perencanaan pengadaan barang untuk mengatur kesesuaian harga dipasaran dan kondisi keuangan pamsimas. (wawancara tanggal 7 Desember 2017 jam 10.12 WIB)

## **2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan**

### **Pamsimas di Desa Gading Wetan Kabupaten Probolinggo**

#### **a. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Pamsimas di Desa**

##### **Gading Wetan**

Implementasi kebijakan atau program merupakan suatu kegiatan yang memerlukan dukungan dari berbagai pihak untuk mencapai suatu tujuan kebijakan tersebut. Tanpa adanya dukungan yang baik dari berbagai pihak, maka implementasi suatu kebijakan atau program juga tidak akan berjalan dengan baik

pula. Dukungan dalam implementasi tersebut dapat berasal dari faktor internal maupun eksternal. Dalam proses implementasi Program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo ada beberapa hal yang menjadi faktor pendukung yaitu:

### **1. Dukungan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa**

Salah satu faktor yang menjadi pendukung berjalannya Program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan adalah keterlibatan *stakeholder* lain dalam hal ini pemerintah daerah. Pemerintah daerah melalui Dinas Cipta Karya Kabupaten Probolinggo dan beberapa dinas lain yang tergabung dalam pokja AMPL secara berkala memberikan dukungan baik moril dan materil serta pembekalan melalui pelatihan kepada pengurus KKM, satlak serta masyarakat. seperti yang diungkapkan oleh Bapak Suatmadi, S.sos, MM sebagai *District Project Management Unit* (DPMU) PAMSIMAS Kabupaten Probolinggo mengatakan :

“ Meskipun pokja AMPL anggotanya dari berbagai dinas mas tapi komitmen kita adalah sangat besar dalam membantu keberhasilan program PAMSIMAS karena kita tahu masalah air merupakan masalah vital untuk masyarakat sehingga dukungan kami memberikan pelatihan untuk meningkatkan sumberdaya manusia untuk keberhasilan dan keberlanjutan(wawancara tanggal 5 Desember 2017 jam 15:41 WIB).

Hal sama diungkapkan oleh Bapak Alhadi Nur Komari sebagai ketua KKM mengungkapkan sebagai berikut :

“Dinas Cipta karya, dinas kesehatan dan tim pendamping sangat mendukung mas, orang dinas sering datang kesini mas menanyakan masalah atau kendala kita, dukungan dari dinas cipta karya sangat



membantu kelancaran program ini, selain itu dinas cipta karya sering mengundang kita untuk mengikuti rapat dan pelatihan, yang terakhir kemaren ini kita pelatihan tentang kontruksi dan administrasi, dari dinas kesehatan juga memberikan pelatihan kesehatan (wawancara tanggal 8 Desember 2017 jam 11:20 WIB).

Dari kutipan di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Program Pamsimas didukung pemerintah daerah. Dukungan tersebut sebenarnya bukan hanya dukungan pelatihan tapi dukungan moral untuk keberhasilan pelaksanaan program Pamsimas ini.

Program Pamsimas ini juga mendapat dukungan penuh dari kepala desa Gading Wetan seperti yang di ungkapkan Bapak Andri Priyanto selaku ketua satlak Pamsimas Desa Gading Wetan mengungkapkan sebagai berikut :

“ Pak kepala desa memang dari awal memiliki keinginan agar desa Gading Wetan mendapatkan program pamsimas, ini bisa dilihat kepedulian kepala desa dengan memberikan anggaran APBDes yang besarnya mencapai Rp. 35.714.000. selain itu bapak kepala desa sering mengecek langsung proses pembangunan untuk melihat progres tahapan pembangunan sarana air minum. Bapak kepala desa juga akan menangani kekurangan dana jika sekiranya anggaran pamsimas ini kurang (wawancara tanggal 10 Desember 2017 jam 15.50 WIB).

## **2. Antusiasme Masyarakat**

Antusiasme masyarakat terhadap program Pamsimas di Desa Gading Wetan sendiri cukup tinggi karena dukungan masyarakat yang memang membutuhkan air khususnya warga sangat mengharapkan air cepat mengalir ke rumah-rumah mereka, hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak Andri Priyanto selaku ketua satlak Pamsimas Desa Gading Wetan sebagai berikut :

“Dukungan masyarakat disini tinggi mas, karena selama ini Desa Gading Wetan sendiri sering mengalami kekurangan air bersih, jadi masyarakat ketika ada sosialisasi tentang adanya program Pamsimas masyarakat disini mendukung dan siap untuk berkontribusi baik tenaga maupun materil.(wawancara tanggal 10 Desember 2017 jam 16.01 WIB).

Pendapat sama juga diungkapkan oleh Bapak Abdul Ghani sebagai bendahara Satlak:

“ Kalau masyarakat dukungannya bagus, semua warga ikut serta dalam membangun sarana air minum, kepedulian ini bisa dilihat ketika ada kerja bakti semua masyarakat ikut baik tua maupun muda (wawancara tanggal 11 Desember 2017 jam 12.21 WIB).

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Bapak Junaidi selaku masyarakat Desa Gading Wetan yang peneliti temui mengatakan bahwa :

“ kalau seperti saya dan teman-teman ini memang masyarakat yang sangat butuh air mas, jadi mau tidak mau ya harus ikut kerja terus, inginnya ini cepat selesai biar tidak kesusahan air lagi, karena di rumah saya gali sumur tidak dapat air.( wawancara tanggal 26 Januari tahun 2017Jam 11.20 WIB)

Berdasarkan pengamatan peneliti ketika di lapangan yakni ketika peneliti mengunjungi Desa Gading Wetan yang bertepatan dengan masyarakat pada saat itu melakukan pembangunan tandon, peneliti melihat antusiasme masyarakat sangat tinggi hal ini ditunjukkan walaupun hujan masyarakat tetap bekerja dan berkomitmen untuk menyelesaikan pembangunan tandon agar segera dapat digunakan.





Gambar 18. Antusiasme masyarakat ketika tahap pembangunan sara air minum  
*Sumber : Dokumentasi Peneliti, 2017*

## **b. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Pamsimas di Desa**

### **Gading Wetan**

Faktor penghambat adalah merupakan faktor yang memberikan hambatan dalam proses implementasi program. Terdapat beberapa faktor yang menghambat pelaksanaan program Pamsimas di desa Gading Wetan diantaranya yaitu :

#### **1. Lokasi Sumber Air yang Jauh**

Program Pamsimas yang sedang berjalan ini tidak selalu berjalan mulus, faktor yang menghambat pelaksanaan program Pamsimas di Desa Gading Wetan yaitu lokasi sumber air yang jauh dan medan yang sulit hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak Andri Priyanto selaku ketua satlak Pamsimas Desa Gading Wetan mengungkapkan sebagai berikut :

“yang jadi penghambat kita selama ini lokasi pengambilan air yang jauh dan medannya yag terjal menyulitkan kita ketika memasang pipa penyalur, kita mengambil air dari sungai yang lokasinya jauh

dan medannya sangat sulit apalagi kalau sudah musim hujan arus air sungai deras jadi otomatis tidak bisa mengerjakan pemasangan pipa. (wawancara tanggal 7 Desember 2017 jam 11.20 WIB)

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Junaidi sebagai warga yang ikut mengerjakan proyek pembangunan Pamsimas mengungkapkan bahwa :

“ Yang butuh kerja lebih itu kalau menentukan jalur pipa yang dari sumber air mas, karena melewati sungai dan hutan yang sulit untuk menentukan jalur pipa. Medan yang menyebabkan kebutuhan pipa juga semakin banyak, karena terkadang tidak bisa mengambil jalur lurus seperti ada tebing jadi kadang pipa dilewatkan sebisa mungkin. (wawancara tanggal 26 Desember 2017 Jam 11.25 WIB)

Berdasarkan hasil kedua wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa lokasi sumber air dan medan yang sulit menyebabkan proses pembangunan sarana air bersih untuk masyarakat Gading Wetan menjadi terhambat.



Gambar 19. Lokasi dan medan pengambilan sumber air oleh Desa Gading Wetan  
Kecamatan Gading  
Sumber : Dokumen Panitia Pamsimas 2017

## 2. Kondisi Cuaca

Faktor lain yang menghambat pelaksanaan Pamsimas di Desa Gading Wetan adalah kondisi cuaca yang mneyulitkan pemasangan pipa, hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak Andri Priyanto selaku ketua satlak Pamsimas Desa Gading Wetan mengungkapkan sebagai berikut :

“cuaca seperti musim hujan sekarang ini menghambat jadwal yang sudah direncanakan di awal mas, seperti tanggal 3 desember sebenarnya kan jadwal pengecatan dinding luar tandon penampungan dikarenakan hujan jadi tidak jadi, hal-hal seperti ini menjadikan jadwal molor dari yang sudah direncanakan. (wawancara tanggal 7 Desember 2017 jam 11.20 WIB)

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Junaidi sebagai warga yang iku mengerjakan proyek pembangunan sarana air minum di Desa Gading Wetan mengungkapkan bahwa :

“kalau sudah masuk musim hujan seperti ini sulit untuk mengerjakan pipa, selain air sungai deras juga jalan licin, apalagi pipa banyak lewat di atas sungai, jadi kalau musim hujan air deras masyarakat tidak ada yang berani untuk memasang pipa. (wawancara tanggal 7 Desemebr 2017 Jam 12.43 WIB)

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa cuaca seperti kondisi hujan menyebabkan peroses pembangunan sarana air inum menjadi terhambat dan menjadi molor dari jadwal awal yang telah ditentukan.

### **C. Analisis dan Pembahasan Data**

#### **1. Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS)**

##### **a. Aktor – aktor Pelaksana Kebijakan PAMSIMAS**

Aktor merupakan elemen penting dalam setiap pelaksanaan kebijakan publik, karena tanpa aktor kebijakan itu sendiri tidak akan pernah terwujud. Setiap kebijakan tidak lepas dari peran berbagai aktor. Aktor dalam implementasi suatu kebijakan berpengaruh langsung terhadap keberhasilan implementasi. Aktor dalam kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana para pelaku ini terlibat dalam kondisi tertentu sebagai suatu subsistem kebijakan Pelaksana program sangat tergantung

kepada jenis program yang di laksanakan. Menurut Widodo (2006:91) setidaknya pelaksana kebijakan sebagai berikut : (1) Dinas, badan, kator, Unit Pelaksana Teknis (UPT) di lingkungan pemerintah daerah, (2) Sektor Swasta, (3) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan (4) Komponen Masyarakat.

Pelaksanaan program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan melibatkan banyak aktor dari ditingkat pusat sampai di tingkat Desa. Aktor di tingkat pusat melibatkan beberapa kementerian yaitu kementerian dalam negeri, kemetrian kesehatan, bappenas dan kemertian pekerjaan umum dan perumahan rakyat sebagai leading sektor. Aktor tingkat provinsi melibatkan Pokja AMPL ( kelompok kerja air minum dan penyehatan lingkungan) tingkat provinsi dan PPMU (*province Project Management Unit*) tinggkat provinsi. Aktor tingkat Kabupaten yaitu Pokja AMPL tingkat Kabupaten, Tim Pendamping, Satker (Satuan Pelaksana) teridir dari kepala satuan kerja dan PPK (pejabat pembuat komitmen) sedangkan aktor di tingkat Desa yaitu KKM (kelompok keswambadaan masyarakat, satlak (satuan pelaksana), BPSPAMS (badan pengelolaan sistem penyediaan air minum dan sanitasi).

Masing-masing pelaksana mempunyai tugas pokok dan fungsi tersendiri dalam melaksanakan program Pamsimas yaitu : aktor tingkat pusat sebagai pembuat kebijakan yang terdiri dari Executing agency dan Implementing Agency. Executing agency bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan program secara menyeluruh sedangkan Implementing



Agency bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan komponen program yang menjadi tanggung jawabnya. Menurut Widodo (2006;92) mengatakan bahwa penetapan pelaku kebijakan bukan sekedar menetapkan lembaga mana yang melaksanakan dan siapa saja yang melaksanakan, tetapi juga menetapkan tugas pokok dan fungsi, kewenangan dan tanggung jawab dari masing-masing pelaku kebijakan tersebut.

Pokja AMPL provinsi memiliki tugas seperti mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan program lingkup provinsi, Memberikan rekomendasi kepada Gubernur terkait kebijakan yang diperlukan bagi keberhasilan pelaksanaan program dan Menfasilitasi dan memediasi penanganan berbagai masalah antar sektor yang timbul dalam pelaksanaan program. PPMU memiliki tugas Mempersiapkan rencana pembiayaan dan kegiatan pendukung/operasional (*budgeting & programming*) untuk pelaksanaan program di tingkat provinsi, Melaporkan kemajuan program termasuk laporan keuangan dan kinerja kegiatan kepada Gubernur dan Melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program.

Pokja AMPL tingkat Kabupaten memiliki tugas yaitu mensosialisasikan program Pamsimas kepada masyarakat di tingkat kabupaten/kota, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan program di kabupaten/kota, Menetapkan daftar desa sasaran untuk disahkan dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota. Panitia Kemitraan Pokja AMPL Kabupaten/Kota selanjutnya disingkat dengan Pakem tugas yaitu

Membantu Pokja AMPL dalam mensosialisasikan Pamsimas kepada desa dan Kecamatan, sedangkan tugas satker yaitu melakukan kontrak kerja dengan BPSPAMS, Membuat SPP (Surat Perintah Pembayaran), Memberikan data keuangan yang diperlukan DPMU dalam menyusun kemajuan bulanan.

Panitian Kemitraan (Pakem) bertugas untuk membantu Pokja AMPL dalam mensosialisasikan Pamsimas kepada desa dan kecamatan, Melakukan seleksi dan verifikasi proposal desa dan Merekomendasikan perubahan kebijakan terkait perbaikan pengelolaan Pamsimas kepada Ketua Pokja AMPL.

Kelompok keswambadaan Masyarakat memiliki tugas yaitu membuat laporan pengelolaan keuangan dengan membuat pembukuan dana kepada masyarakat dan pengelolaan proyek secara periodik, Mengikuti pelatihan bersama-sama masyarakat, menyempurnakan jadwal pelaksanaan konstruksi, memeriksa kontribusi swadaya masyarakat minimal 20% (*In Kind* 16% dan *In Cash* 4%) sedangkan tugas BPSPAMS yaitu menghimpun, mengadministrasikan dan mengelola keuangan yang berasal dari iuran bulanan masyarakat atas pemanfaatan sarana air minum dan sanitasi atau dana APBD Kabupaten maupun dana lain yang tidak mengikat, Melaksanakan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga termasuk hal-hal lain yang ditetapkan oleh rapat anggota, mengelola



pemakaian air sesuai kesepakatan masyarakat, mengorganisasi masyarakat untuk pemeliharaan dan perbaikan sarana.

Berdasarkan pembagian tugas dan fungsi dari setiap aktor pelaksana program Pamsimas sudah sangat jelas, semua aktor memiliki fungsi dan tugas masing-masing. Pemahaman tentang tugas dan fungsi aktor pada implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting, karena akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan seperti yang diutarakan oleh Van Mater dan Van Horn (1974) Pemahaman dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya memahami terhadap standar dan tujuan kebijakan sebaliknya, pelaksana yang memahami terhadap standar dan tujuan kebijakan dan bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan begitu juga dengan implementasi kebijakan program PAMSIMAS ini dimana pemahaman aktor terhadap peran tugas dan wewenangnya sangat penting untuk keberhasilan implementasi program PAMSIMAS ini.

Jika dilihat dari pola dan peran aktor yang telah dipaparkan di atas, dimana Program Pamsimas ini berasal dari pemerintah pusat yakni Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) sebagai leading sektor dan semua keputusan strategis, peraturan serta pengambilan

keputusan daerah yang layak mendapatkan program Pamsimas dilakukan oleh pemerintah pusat. Jadi dapat dikatakan program Pamsimas merupakan program dengan pendekatan *Top down*. Pendekatan *top down* juga menitik beratkan pada tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan tingkat pusat. Menurut Lester dan Steward yang dikutip oleh Agustino (2008:141) menyebutkan bahwa pendekatan *top-down* implementasi kebijakan dilakukan secara terpusat dan dimulai dari aktor tingkat pusat. Demikian juga dengan keputusan-keputusan yang diambil dari tingkat pusat.

Berdasarkan hasil penelitian, peneliti menilai semua pelaksana kebijakan sudah menjalankan tugasnya masing-masing. Namun peneliti menemukan bahwa pelaksana pokja AMPL dan panitia kemitraan (Pakem) serta tim pendamping masih belum maksimal dalam melakukan tugasnya mendampingi mengarahkan KKM serta BPSPAMS di Desa Gading Wetan di bidang administrasi keuangan. Peneliti melihat belum ada jadwal pasti untuk melakukan koordinasi maupun pendampingan kepada KKM, Satlak dan BPSPAMS setiap bulannya. Sehingga pengurus kesulitan apabila membutuhkan pendampingan mendadak. Selain itu peneliti juga menemukan sedikitnya jumlah pengurus KKM, Satlak dan BPSPAMS sehingga melaksanakan beberapa tugas hanya dikerjakan satu orang dan ketika ada pengurus yang tidak bisa melaksanakan tugas maka tugas itu akan

terbengkalai dan akibatnya tugas menjadi terhambat sehingga menimbulkan keterlambatan dalam pelaporan.

Disisi lain peneliti juga menemukan sebuah tanggung jawab yang luar biasa dari pengurus KKM dan satlak di mana dengan insentif yang sangat sedikit, mereka tetap melaksanakan tugas secara profesional dan ikhlas, bahkan mempunyai tujuan mulia untuk mewujudkan program Pamsimas ini berhasil sampai masyarakat dapat merasakan air bersih.

Pelaksanaan program Pamsimas di Gading Wetan pada dasarnya peneliti melihat semua aktor dari tingkat kabupaten sampai tingkat desa sudah baik . Dari sisi tanggung jawab semua bertanggung jawab atas tugas-tugasnya masing-masing, tetapi memang ada yang kurang maksimal beberapa yang peneliti sebutkan di atas. Semua aktor sudah baik dalam melaksanakan tugasnya sehingga tahun 2016 ini program PAMSIMAS diharapkan sudah dapat mencukupi air bersih untuk masyarakat Desa Gading Wetan.

#### **b. Komunikasi Antar Aktor Pelaksana Kebijakan PAMSIMAS**

Komunikasi adalah suatu proses dimana pesan-pesan disampaikan dari sumber kepada penerima atau dengan kata lain komunikasi adalah pemindahan ide-ide dari sumber dengan harapan akan merubah perilaku atau tingkah laku penerima. Sementara saluran komunikasi adalah alat dimana pesan-pesan dari sumber dapat sampai kepada penerima. Menurut Edward III dalam Widodo (2010 :97), komunikasi diartikan sebagai proses

penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo (2010:97) perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Program PAMSIMAS yang dibuat oleh pemerintah pusat perlu di komunikasikan dan diinformasikan kepada pemerintahan di bawahnya dan sampai ke lokasi sasaran. Dalam implementasi kebijakan PAMSIMAS di Desa Gading Wetan ini, peneliti menemukan bahwa pemerintah Kabupaten Probolinggo yakni Dinas Cipta Karya dan Perumahan Rakyat menginformasikan program PAMSIMAS ini kepada masyarakat melalui proses sosialisasi. Proses sosialisasi dilakukan mulai dari ditingkat kabupaten sampai tingkat desa. Pentingnya komunikasi dalam implementasi kebijakan juga disampaikan oleh Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh (Wahab, 2014:77) bahwa koordinasi bukanlah hanya menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan

Dalam proses sosialisasi Pamsimas di Desa Gading Wetan ini menggunakan media sosialisasi yaitu dengan cara mengumpulkan masyarakat Gading Wetan dalam bentuk rapat untuk memberikan pemahaman dan informasi penting mengenai tujuan serta syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan program Pamsimas ini, selain itu sosialisasi dilakukan menggunakan media lain seperti Poster yang di pasang di dekat pembangunan sarana air minum dengan harapan masyarakat Desa Gading Wetan mudah memahami tujuan kebijakan Pamsimas dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi, kejelasan dan konsistensi. Dimensi transmisi bertujuan agar kebijakan publik disampaikan kepada pelaksana (implementor) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan. Dimensi kejelasan bertujuan agar kebijakan yang disampaikan kepada pelaksana, target dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik. Dimensi konsistensi dibutuhkan agar kebijakan tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Dalam program Pamsimas di Desa Gading Wetan ini koordinasi dilaksanakan oleh aktor ditingkat kabupaten dalam bentuk pertemuan seperti rapat koordinasi antar anggota pokja AMPL yang beranggotakan lintas dinas untuk merumuskan strategi dan program kerja dari pokja AMPL, selain itu Tim Pendamping mengkoordinasi dan mengkomunikasikan melalui pendampingan peraktek pelaksanaan program PAMSIMAS sedangkan ditingkat desa sendiri ketua KKM dan Satlak sendiri secara intensif berkomunikasi dengan masyarakat mengenai kendala teknis maupun kendala non teknis seperti bahan dan peralatan yang kurang.

Komunikasi dalam Pelaksanaan program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan oleh Pemerintah Kabupaten Probolinggo sudah sesuai dengan apa yang ada di buku panduan program PAMSIMAS yang meliputi sosialisasi partisipasi, konstruksi dan keuangan, Berdasarkan hasil penelitian, peneliti menilai komunikasi antar aktor sudah berjalan. Namun peneliti menemukan bahwa pelaksana komunikasi masih belum maksimal karena belum ada jadwal pasti mengenai rapat koordinasi.

### **c. Sumberdaya PelaksanaProgram Pamsimas**

Sumber daya merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:98) mengemukakan bahwa faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:98) bahwa sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia,

sumber daya anggaran, dan sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan.

### **1. Sumber Daya Manusia**

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Menurut Widodo (2006:98) efektivitas melaksanakan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan.

Berdasarkan temuan peneliti, SDM di tingkat Kabupaten Probolinggo sebagai pelaksana Pamsimas berada pada Dinas Cipta Karya dan Perumahan Rakyat yang di koordinasi oleh bidang SDM dan Badan Diklat Dinas Cipta Karya dan Perumahan Rakyat. SDM yang berada di bidang SDM dan kelembagaan sudah baik, SDM berasal dari pendidikan yang mumpuni untuk melaksanakan dan mengkoordinasi setiap program atau kebijakan, sedangkan SDM di tingkat Desa Yaitu KKM, Satlak dan BPSPAMS, dari jumlah dan keahlian yang dibutuhkan peneliti menemukan minimnya pegurus KKM, Satlak dan BPSPAMS yang disebabkan oleh ketidak mauan masyarakat menjadi pengurus karena tidak mau direpotkan dengan proposal dan pelaporan.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa *“probably the most essential resources in implementing policy is staff”* (barang kali sumber daya yang paling penting adalah staff (sumber daya manusia). Pelaksanakan Pamsimas di Kabupaten Probolinggo yakni Desa Gading Wetan



tentunya ada Sumber Daya Manusia yang menjalankan Program. Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan sebagai pelaksana kebijakan atau Program Pamsimas, baik di tingkat kabupaten maupun tingkat desa.

Mengenai sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan juga dijelaskan oleh Widodo (2006:99) bahwa sumber daya manusia di samping jumlahnya harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan, oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan kelayakan antara jumlah staf yang di butuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinnya.

Untuk meningkatkan kualitas SDM, pelaksana program Pamsimas diberikan pelatihan oleh Dinas Kabupaten Probolinggo baik pelatihan teknis, administrasi maupun pelatihan kesehatan, tujuan pelatihan ini untuk meningkatkan kualitas SDM sehingga program Pamsimas berhasil dilaksanakan dengan baik, hal ini seperti yang diutarakan oleh Subarsono (2005:7) kualitas dari keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

Berdasarkan temuan peneliti di lapangan bahwa Dinas Cipta Karya dan Perumahan Rakyat dan Dinas Kesehatan telah memberikan pelatihan seperti

pelatihan administrasi dan keuangan, pelatihan pelaporan program, pelatihan teknis konstruksi dan pelatihan kesehatan. Selain itu dari pihak dinas sendiri

Jumlah dan kualitas sumber daya manusia bukan hanya sebagai aktor pelaksana namun juga sebagai faktor keberhasilan suatu implementasi kebijakan seperti yang diungkapkan oleh Van Metter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino (2012:142) sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu, karena suatu kebijakan yang telah dibuat tidak akan ada artinya jika sumber daya manusia sebagai pelaksana tidak ada atau implementasi program tetap berjalan dengan keterbatasan sumber daya manusia namun akan mengalami kendala-kendala.

## **2. Sumberdaya Anggaran**

Ketika kebijakan dibuat maka harus ada sebuah anggaran untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Anggaran program Pamsimas di Desa Gading wetan berasal dari APBN, Dana Swambada Masyarakat dan dari APBDes yang total dana keseluruhan sebesar Rp 357.959.000. dana dari pemerintah pusat dan daerah sebesar Rp. 249.994.000, Dana Swambada Masyarakat ada *in cash* besarnya Rp 14.285.000 dan ada *in kind* (gotong royong) yang dihitung uang sebesar Rp. 57.142.000, dari dana dari APBDes yaitu Rp. 35.714.000.

Tahap pencairan dana Program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan sudah melalui mekanisme yang benar yaitu untuk setiap pencairan harus diketahui oleh ketua KKM, ketua Satlak dan tim pendamping. Dana pencairan dana melalui bank. Setelah pencairan, uang tersebut dibelikan bahan atau keperluan seperti yang ada di RAB (rencana anggaran biaya) yang telah ditetapkan pemerintah pusat. Dana PAMSIMAS ini seluruhnya dikelola oleh pengurus PAMSIMAS di tingkat Desa yakni KKM dan Satlak.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh kecukupan anggaran. Anggaran yang cukup akan membuat implementasi kebijakan menjadi efektif seperti yang diutarakan oleh Widodo (2006:101) terbatasnya sumber daya keuangan (anggaran), akan mempengaruhi keberhasilan melaksanakan kebijakan,, di samping itu program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah, bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh para pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino (2012:144) juga menyebutkan bahwa sumber daya dana atau berbagai insentif yang dapat memfasilitasi keefektifan implementasi. Dalam program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan ini adanya pembengkakan dana menyebabkan pelaksanaan pembangunan infrastruktur tidak efektif dan menyebabkan melampaui target yang telah dijadwalkan sebelumnya.

Berdasarkan temuan peneliti di lapangan bahwa anggaran untuk Program Pamsimas di Desa Gading Wetan mengalami pembengkakan yang disebabkan oleh kebutuhan material seperti pipa saluran air yang sangat banyak sehingga membutuhkan anggaran cukup besar. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:101) terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal. Hal ini terjadi dalam pelaksanaan program PAMSIMAS di desa Gading Wetan dimana anggaran mengalami pembengkakan yang menyebabkan program berjalan tidak optimal.

### **3. Sumberdaya Peralatan**

Suatu kebijakan dalam pelaksanaannya membutuhkan peralatan yang digunakan untuk menunjang kegiatan/pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Edward III yang dikutip Widodo (2006:102) sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan pelaksanaan Pamsimas di Desa Gading Wetan juga membutuhkan peralatan yang digunakan untuk menunjang kegiatan. Sampai tahun 2017 akhir peralatan yang dimiliki oleh KKM dan satlak pamsimas di Desa gading Wetan yaitu tandon air berukuran 3m x 2m x 3m, pompa air, pipa transmisi dan pipa distribusi dan

peralatan pendukung lainnya. Adapun peralatan yang digunakan seperti cangkul, linggis, alat cor dan kaleng untuk mengecor tandon.

Berdasarkan temuan peneliti di lapangan bahwa untuk bahan semua dibeli dari anggaran kecuali pipa distribusi dari sumber ke tandon sedangkan peralatan itu kebanyakan milik masyarakat kecuali peralatan seperti pompa air, gerobak dorong yang dibeli dari anggaran. Menurut Grindle yang dikutip oleh Nugroho (2014:671) mengatakan bahwa salah satu yang menentukan tingkat keberhasilan implementasi kebijakan adalah tersedianya sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan, dengan sendirinya akan mempermudah pelaksanaannya. Sumber daya ini berupa tenaga kerja, keahlian, dana, sarana. Dalam program PAMSIMAS ini sarana sangat dibutuhkan baik sarana berupa bangunan kantor, bahan maupun peralatan untuk membangun infrastruktur air minum.

Sumber daya peralatan untuk program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan sendiri peneliti menilai masih kurang karena belum adanya kantor yang dimiliki oleh pengurus PAMSIMAS padahal PAMSIMAS ini nantinya akan terus berlanjut ketika air sudah mengalir maka dibutuhkan sebuah kantor untuk mengorganisir keuangan, jumlah anggota dan alat pencatatan tarif dasar per liter.

## **2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan**

### **Pamsmimas di Desa Gading Wetan Kabupaten Probolinggo**

#### **a. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Pamsmimas di Desa Gading Wetan**

Faktor pendukung merupakan faktor yang mempengaruhi dan memiliki pengaruh positif untuk keberhasilan implementasi kebijakan atau program itu sendiri.

##### **1. Dukungan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa**

Faktor yang menjadi pendukung dalam implementasi program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan adalah adanya dukungan dari pemerintah Kabupaten Probolinggo dan pemerintah Desa Gading Wetan yang berkomitmen untuk mencapai tujuan bersama. Menurut Soenarko (2000:186) mengemukakan beberapa faktor yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan, antara lain :

- a. Persetujuan, dukungan, dan kepercayaan masyarakat
- b. Isi dan tujuan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu
- c. Pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran
- d. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan.

- e. Pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan.
- f. Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan .

Pelaksanaan program Pamsimasdi Desa Gading Wetan mendapat dukungan besar dari aktor baik di tingkat Kabupaten maupun kepala desa sendiri karena para aktor tersebut memiliki kesamaan misi untuk memberikan akses air minum yang cukup kepada masyarakat. berdasarkan teori yang dikemukakan Soenarko (2000:186) maka faktor pendukung ini termasuk dalam poin ketiga yaitu poin c yaitu pelaksanaan haruslah mengetahui informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran.

Menurut Grindle yang dikutip oleh Nugroho (2014:671) mengatakan bahwa ketika pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, maka tingkat keberhasilan implementasi suatu kebijakan juga akan tinggi. Dukungan dari pemerintah tingkat kabupaten sangat mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan hal ini bisa dilihat dari bantuan baik secara materil berupa bantuan pipa saluran transmisi dan non material yang berupa pemberian pelatihan pada aktor di tingkat desa.

Komitmen dari masyarakat desa sebagai pelaksana program tentu saja sangat berpengaruh dalam implementasi program itu sendiri. Dengan



adanya komitmen dan kemampuan dalam berbagai kegiatan semacam pelatihan masyarakat, maka program akan dilaksanakan dengan baik. Program yang dilaksanakan tersebut akan sedikit memiliki *resistensi* atau penolakan dari beberapa warga, namun tidak menghambat jalannya program secara signifikan.

## **2. Antusiasme Masyarakat**

Keterlibatan masyarakat merupakan faktor yang penting untuk menunjang berjalannya program terlebih untuk program yang berbasis masyarakat. Program PAMSIMAS yang pada dasarnya dilakukan oleh masyarakat jelas membutuhkan partisipasi secara aktif mulai dari proses awal yaitu perencanaan, pelaksanaan, sampai pada tahap pelaporan. Menurut Soenarko (2000:186) mengemukakan beberapa faktor yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan adalah adanya persetujuan, dukungan, dan kepercayaan masyarakat.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Soenarko di atas menjelaskan bahwa hal yang mendukung berjalannya sebuah kebijakan persetujuan, dukungan, dan kepercayaan masyarakat. dan jika dikaitkan dengan hasil wawancara dukungan masyarakat berupa dukungan dan kepercayaan sehingga masyarakat ikut berpartisipasi khususnya masyarakat yang memang membutuhkan air.

Menurut James Anderson dalam Sunggono (1994 :23) masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek masyarakat kepada keputusan-keputusan badan-badan pemerintah.
2. Adanya kesadaran menerima kebijakan
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi.

Berdasarkan teori yang disampaikan Anderson, program Pamsimas di Desa Gading Wetan mendapat antusiasme masyarakat disebabkan oleh sikap menerima dan melaksanakan kebijakan karena lebih sesuai dengan kepentingan pribadi masyarakat yakni masyarakat yang sangat membutuhkan air.

Hal yang senada juga disampaikan oleh Grindle yang dikutip oleh Nugroho (2014:672) mengatakan bahwa kebijakan yang memberikan manfaat kolektif atau pada banyak orang akan lebih mudah diimplementasikan karena lebih mudah mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat. Program PAMSIMAS mendapat dukungan dari masyarakat Desa Gading Wetan karena kebijakan ini

dianggap masyarakat memiliki manfaat kolektif yaitu untuk menyediakan pemenuhan kebutuhan air bagi masyarakat Desa Gading Wetan.

## **b. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Pamsimmas di Desa Gading Wetan**

Faktor penghambat dapat diartikan sebagai faktor yang mempengaruhi dan memberi kendala dalam pelaksanaan sebuah kebijakan atau program.

### **1. Lokasi Sumber Air yang Jauh**

Hambatan Program Pamsimmas di Desa Gading Wetan yaitu lokasi sumber air yang lokasinya jauh sehingga berdampak pada jumlah kebutuhan pipa, selain lokasinya yang jauh medan atau akses menuju sumber air juga sulit karena medan yang terjal sehingga menyulitkan warga untuk memasang jalur pipa dan berakibat lambatnya proses pemasangan pipa air.

Seperti yang dijelaskan pada teori Soenarko (2000:185) bahwa kegagalan atau penghambat suatu pelaksanaan kebijakan itu dapat disebabkan oleh kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang, dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah-masalah teknis. Jika dikaitkan dengan teori Soenarko jalur lokasi material kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang, dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah-masalah teknis. Masalah

teknis dilapangan seperti ini menyebabkan molornya pembangunan sarana sarana dan prasarana komponen pembangunan akses air minum.

Hal ini juga senada apa yang diutarakan oleh Donald P. Warwick dalam Abdullah (1988:17) mengatakan bahwa kerumitan yang melekat pada proyek-proyek itu sendiri (*intrinsic complexity*) merupakan hambatan yang biasanya melekat adalah disebabkan oleh faktor-faktor teknis. Faktor teknis seperti lokasi sumber air yang jauh perlu diperhitungkan karena bagaimanapun lokasi material yang akan digunakan untuk membangun infrastruktur air minum akan mempengaruhi pada efisiensi waktu.

## **2. Kondisi Cuaca**

Adanya pipa distribusi dari sumber ke tandon yang melewati jalan menyebabkan kesulitan tersendiri karena pipa harus ditanam dikedalaman tertentu agar bisa melewati pipa dari tandon ke rumah warga hal, ini tidak jarang akan memakan waktu lama. Hambatan eksternal seperti ini jarang diprediksi sebelumnya.

Seperti yang dijelaskan pada teori Soenarko (2000:185) bahwa kegagalan atau penghambat suatu pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang, dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah-masalah teknis. Masalah teknis dilapangan seperti jalur pipa terhalang oleh jalan menyebabkan impelementasi

program PAMSIMAS terhambat yaitu molornya pembangunan sarana dan prasarana komponen pembangunan akses air minum.

Hal ini juga senada apa yang diutarakan oleh Donald P. Warwick dalam (Abdullah 1988:17) mengatakan bahwa kerumitan yang melekat pada proyek-proyek itu sendiri (*intrinsic complexity*) merupakan hambatan yang biasanya melekat adalah disebabkan oleh faktor-faktor teknis. Faktor teknis di lapangan seperti jalur pipa yang melintasi jalan merupakan faktor yang sebelumnya tidak diperhitungkan, namun memberikan hambatan ketika proses pemasangan saluran pipa transmisi karena mengharuskan pipa ditanam atau dibelokan melalui jalur lain yang berdampak pada ketidak efisienan waktu dan lebih banyak penggunaan pipa.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Bedasarkan penelitian impelementasi kebijakan penyediaan air minum dan sanitasi (PAMSIMAS) yang telah dilakukan di Desa Gading Wetan Kecamatan Gading Kabupaten Proobolinggo yang dilihat dari aspek aktor pelaksana, komunikasi dan sumber daya (sumber daya manusia, anggaran dan peralatan) sudah baik dimana aktor pelaksana sudah melakukan tugas dan fungsinya, komunikasi penyampaian program sudah tersampaikan ke masyarakat dan sumber daya yang cukup memadai. Maka secara umum pelaksanaan kebijakan penyediaan air minum dan sanitasi (PAMSIMAS) di Desa Gading Wetan sudah baik, hal ini dapat dilihat sudah terbangunnya infrastruktur air minum dari sumber air ke rumah masyarakat meskipun terdapat beberapa hambatan. Secara lebih rinci kesimpulan penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Impelementasi kebijakan penyediaan air minum dan sanitasi (PAMSIMAS) yang dilihat dari tiga aspek yaitu aktor (pelaksana) kebijakan, Komunikasi dan Sumber daya yang meliputi sumber daya manusia, anggaran dan sumber daya peralatan. Dari ketiga aspek ini dapat disimpulkan bahwa :
  - a. Aspek aktor implementasi

Aktor sebagai pelaksana kebijakan berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenang. Aktor pelaksana program ini terdiri dari pemerintah pusat, pemerintah daerah serta masyarakat Desa Gading Wetan. Melihat dari peran aktor-aktor tersebut baik dari tingkat pusat sampai tingkat desa sudah melakukan perannya masing-masing sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya seperti yang telah ditetapkan.

- b. Aspek komunikasi yaitu cara mengkomunikasikan program Pamsimas ke masyarakat melalui rapat dan media sosialisasi seperti sepanduk serta sticker yang dipasang di rumah-rumah warga, meskipun dalam sosialisasi ini sudah dilaksanakam, namun masih ada kesalah pahaman masyarakat menerima informasi yang diberikan karena tidak tersampainya kejelasan pesan yang disampaikan oleh aktor di tingkat kabupaten dan tingkat desa.
  - c. Aspek sumber daya yang meliputi sumber daya manusia, anggaran dan peralatan. Aspek sumber daya peralatan sudah cukup baik namun masih kurangnya fasilitas seperti kantor dan peralatan lain yang dapat menunjang keberlanjutan program PAMSIMAS. Sumber daya anggaran juga mencukupi sedangkan dari sisi sumberdaya manusia ditingkat desa memiliki jumlah yang kurang SDM yang berkenan menjadi pengurus.
2. Faktor Pendukung dan Penghambat Impelementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat.



a. Faktor Pendukung

Implementasi program PAMSIMAS tidak lepas dari beberapa faktor pendukung sehingga implementasinya berjalan baik, faktor pendukung terdiri dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor pendukung internal tersebut yaitu komitmen aktor dari tingkat kabupaten dan kepala desa serta antusiasme masyarakat sedangkan faktor pendukung eksternalnya yaitu lokasi sumber air dekat dengan tandon. berbagai faktor pendukung tersebut membuat pelaksanaan program PAMSIMAS akan berjalan baik dan berkelanjutan. Sehingga tujuan dari program tersebut dapat tercapai.

b. Faktor Penghambat

Beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam implementasi program PAMSIMAS di Desa Sumbersuko ini juga terdiri dari faktor penghambat internal dan eksternal. Adapun faktor penghambat internalnya adalah adanya penolakan sebagian masyarakat karena ketakutan air untuk sawah berkurang, adanya pembengkakan dana dan kualitas sumber daya manusia yang masih rendah sedangkan faktor penghambat eksternalnya yaitu lokasi material jauh dari tempat pembangunan sarana dan prasarana dan jalur pipa melewati jalan yang harus dilakukan penggalian untuk menanam pipa.

**B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan penelitian di atas maka dapat dikemukakan lebih lanjut saran untuk implementasi program PAMSIMAS di Desa Gading Wetan, Kecamatan Gading, Kabupaten Probolinggo sebagai berikut :

1. Melakukan sosialisasi ulang untuk memberikan pemahaman yang jelas kepada masyarakat mengenai dana *in kind* yang berupa dana gotong royong itu tidak berbentuk uang melainkan berbentuk tenaga gotong royong.
2. Pihak Dinas Cipta Karya dan Perumahan Rakyat Kabupaten Probolinggo memberikan pendampingan dari segi teknis dan non teknis secara intensif
3. Memberikan pelatihan dan management keuangan kepada pelaksana di tingkat desa lebih intensif.



### Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2012. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Pembangunan Kelautan dan Kewilayahan*. Graha ilmu: Yogyakarta
- Ambar Teguh S. (2004). *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Gava Media.
- Astuti, Marina. 2013. *Evaluasi Pengelolaan Program Pamsimasdi Lingkungan Permukiman Kecamatan Mijen, Semarang*. *Jurnal Teknik PW* .2 (4) : 938
- Azwar, Saifuddin .2013. *Metode Penelitian*. Yogyakarta : Pustaka Belajar.
- BPS. 2014 . *Kecamatan Gading Kabupaten Probolinggo*. Probolinggo : BPS Kabupaten Probolinggo
- Cholisin. 2011. *PEMBERDAYAAN MASYARAKAT*. Disampaikan Pada Gladi Manajemen Pemerintahan Desa Bagi Kepala Bagian/Kepala Urusan Hasil Pengisian Tahun 2011 Di Lingkungan Kabupaten Sleman, 19-20 Desember 2011
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2006. *Analisis Kebijakan*. Eleks Media Komputindo Kelompok Gramedia. Jakarta
- Ernawi. 2013. *Pedoman Pamsimas 2013 edisi 2013*. Jakarta : Dinas Cipta Karya
- Hadi, Agus Purbathin. 2008 . *Konsep Pemberdayaan, Partisipasi Dan Kelembagaan Dalam Pembangunan*. Yayasan Agribisnis Pusat Pengembangan Masyarakat Agrikarya (PPMA)
- Islamy, Irfan. 2009. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Universitas Terbuka
- \_\_\_\_\_. 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta :Sinar Grafika

Insugroho. 2003. *sistem pengolahan sumber daya air dalam suatu wilayah*.

Yogyakarta : andi

Kodoatie robert. 2003. *pengelolaan sumber daya air dalam otonomi daerah*.

Yogyakarta : Andi

Leo sutanto. 2013. *Kiat Jitu Menulis Skripsi, Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Erlangga

Miles, B. Matthew dan Huberman. A. Michael. 1992. *Analisa Data kealitatif* : Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru Diterjemahkan oleh Tjetjep Rohidi. Jakarta : UI Press

Moleong, L.J. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif. Edisi Revisi*. Bandung: PT.Remaja Rosdakarya.

Nugroho, D Riant. 2014. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* . Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.

Onny S. dan AMW. Pranarka. (1996). *Pemberdayaan: konsep, kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: CSSIS

Pedoman pamsimasss 2015 Diakses tanggal 12 Oktober 2015 dari

[http://new.pamsimas.org/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=15&Itemid=129](http://new.pamsimas.org/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=15&Itemid=129).

Pranaka, sumodiningrat. (1996). *konsep, kebijakan dan implementasi*. Jakarta: Nalar Ajar Terusan Budi ( CSIS).

Qodriyatun Siti Nurhayati. 2014. *KEBIJAKAN SOSIAL UNTUK MENGATASI KRISIS AIR BERSIH*. Vol. VI, No. 20. Kesejahteraan Sosial

Sajidah, Agsa. 2012. *Hubungan Personal Hygiene dan Sanitasi Lingkungan dengan Keluhan Penyakit Kulit di Kelurahan Denai Kecamatan Medan Denai Kota Medan Tahun 2012*. Skripsi. Universitas Sumatra Utara.

Subarsono. (2005). *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sugiyono, 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta

Sumodingningrat (2004). *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Gava Media.

Tachjan, Dr. H. M. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. AIPI : Bandung

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air. Diakses pada tanggal 12 Oktober 2015 dari

Wahab, Solichin Abdul. 2014. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Penyusunan Model - Model Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

\_\_\_\_\_, 2012. *Analisis kebijakan dari formulasi ke penyusunan model – model implementasi kebijakan publik*. Bumi Aksara : Jakarta

Widodo, Joko. 2006. *ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.

\_\_\_\_\_. 2007. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang : Bayumedia

Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*, Yogyakarta : Media Pressindo

\_\_\_\_\_, 2004. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*, Yogyakarta : Media Pressindo

\_\_\_\_\_, 2012. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*, Yogyakarta : Media Pressindo

<http://ciptakarya.Probolinggokab.go.id/berita-527.html>. Diakses pada tanggal 9 November 2015 pukul 11.31

<http://pdam.Probolinggokab.go.id/> Diakses pada tanggal 9 November 2015 pukul 11.31

<http://psp3.ipb.ac.id/web/?p=1062>. PKPBM :: Pembangunan Kawasan Pedesaan

Berbasis Masyarakat. Diakses pada tanggal 9 November 2015 pukul 11.46

<http://m.beritametro.co.id/Probolinggo-raja/dampak-kemarau-panjang-di->

[Probolinggo-13-desa-krisis-air-bersih](http://m.beritametro.co.id/Probolinggo-raja/dampak-kemarau-panjang-di-). Diakses pada tanggal 5 November 2015 pukul 09.32

<http://www.bppspam.com/index.php?searchword=kabupaten+Probolinggo&orderin>

g. Diakses pada tanggal 5 November 2015 pukul 09.32

[http://ciptakarya.pu.go.id/strategi\\_pencapaian\\_100%\\_akses\\_air\\_minum\\_aman\\_2015-](http://ciptakarya.pu.go.id/strategi_pencapaian_100%_akses_air_minum_aman_2015-)

2019, diakses pada tanggal 18 November 2015 pukul 20.03

